

**Stützung der Wohneigentumsbildung
durch Sicherungsinstrumente
- ein internationaler Vergleich -**

- Endbericht -

Auftraggeber:

Bundesministerium für Raumordnung, Städtebau und Bauwesen

Ansprechpartner:

Achim Dübel, Ulrich Pfeiffer

Projekt: 96096
Bonn, März 1998

Stützung der Wohneigentumsbildung durch Sicherungsinstrumente - ein Internationaler Vergleich

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| I. FRAGESTELLUNG DER STUDIE UND EINORDNUNG DER INSTRUMENTE | 1 |
| A. Fragestellung | 1 |
| B. Aktionsfelder und Instrumente der Wohneigentumssicherung - eine Abgrenzung | 2 |
| II. INTERNATIONALER VERGLEICH DER WOHNEIGENTUMSSICHERUNG | 6 |
| A. USA | 6 |
| 1. Risiko, Ursachen und Konsequenzen des Verlustes von Wohneigentum | 6 |
| 2. Instrumente | 9 |
| 3. Bewertung | 14 |
| B. Frankreich | 15 |
| 1. Risiko, Ursachen und Konsequenzen des Verlustes von Wohneigentum | 15 |
| 2. Instrumente | 19 |
| 3. Bewertung | 29 |
| C. Großbritannien | 29 |
| 1. Risiko, Ursachen und Konsequenzen des Verlustes von Wohneigentum | 29 |
| 2. Instrumente | 33 |
| 3. Bewertung | 38 |
| D. Schweden | 39 |
| 1. Risiko, Ursachen und Konsequenzen des Verlustes des Wohneigentums | 39 |
| 2. Instrumente | 42 |
| 3. Bewertung | 45 |
| E. Kurzanalyse Niederlande | 46 |
| 1. Einführung | 46 |
| 2. Instrumente | 48 |

| | |
|--|-----------|
| F. Kurzanalyse Belgien | 51 |
| 1. Einführung | 51 |
| 2. Instrumente | 51 |
| | |
| III. WOHNEIGENTUMSSICHERUNG IN DEUTSCHLAND | 54 |
| A. Risiko, Ursachen und Bedeutung des Verlustes von Wohneigentum | 54 |
| 1. Risiko | 54 |
| 2. Ursachen von Leistungsstörungen | 56 |
| 3. Konsequenzen der Zwangsversteigerung | 69 |
| B. Instrumente | 70 |
| 1. Privatwirtschaftliche Instrumente | 70 |
| 2. Instrumente der Öffentlichen Hand | 76 |
| C. Bewertung | 85 |
| | |
| IV. ERGEBNISSE DES INSTRUMENTENVERGLEICHS UND BEWERTUNG DER ÜBERTRAGBARKEIT AUF DEUTSCHLAND | 87 |
| A. Synopse der Ergebnisse | 87 |
| B. Übertragbarkeit der Instrumente auf Deutschland und Empfehlungen | 91 |
| 1. Überblick | 91 |
| 2. Status Quo | 91 |
| 3. Sicherungsmaßnahmen bei Marktausweitung | 96 |
| | |
| V. LITERATURVERZEICHNIS | 98 |

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

| | | |
|---------------|--|----|
| ABBILDUNG 1: | VERTEILUNG DER MARKTANTEILE AN DER REFINANZIERUNG VON WOHNUNGSBAUKREDITEN IN DEN USA, 1980-1995 | 8 |
| ABBILDUNG 2: | ZAHL DER DOSSIERS UND ERFOLGSQUOTEN DER ÜBERSCHULDUNGSKOMMISSIONEN | 21 |
| ABBILDUNG 3: | KREDITAUSFALLINDIKATOREN, AUSGABEN FÜR INCOME SUPPORT FOR MORTGAGE INTEREST UND GESAMTES SUBVENTIONSVOLUMEN FÜR WOHNHEIGENTÜMER, 1988 - 1994 | 30 |
| ABBILDUNG 4: | GRÜNDE FÜR KREDITAUSFALL IN GROßBRITANNIEN | 32 |
| ABBILDUNG 5: | KREDITVERLUSTE VON AB SPINTAB ALS ANTEIL AN DEN AUSSTEHENDEN WOHNUNGSBAUKREDITEN | 40 |
| ABBILDUNG 6: | ENTWICKLUNG DER REALEN PREISE FÜR SELBSTGENUTZTE EINFAMILIENHÄUSER UND MIETWOHNUNGEN, 1970-1993 | 41 |
| ABBILDUNG 7: | WIRTSCHAFTLICHES ERGEBNIS VON BKN AUSSTEHENDE GARANTIE UND ABRUF IN MILLIONEN SEK UND ENTWICKLUNG DES PROZENTANTEILS DER ABRUFE | 44 |
| ABBILDUNG 8: | ZAHL NEUER WOHNUNGSBAUKREDITE UND ZWANGSVERSTEIGERUNGEN (NUR NATIONAL MORTGAGE GUARANTEE) IN DEN NIEDERLANDEN | 47 |
| ABBILDUNG 9: | ZWANGSVERSTEIGERUNGSTERMINE VON IMMOBILIEN IN DEUTSCHLAND, IN 1.000 | 55 |
| ABBILDUNG 10: | HAUSPREISE, HYPOTHEKENZINSEN UND VERLUSTQUOTE* BEI DECKUNGSHYPOTHEKEN BEI DEN DEUTSCHEN HYPOTHEKENBANKEN, 1977 - 1991 | 57 |
| ABBILDUNG 11: | ZWANGSVERSTEIGERUNGEN JE 1.000 EINWOHNER IN WESTDEUTSCHLAND UND FINANZIELLE DETERMINANTEN DES KREDITAUSFALLS, 1980-1995 | 58 |
| ABBILDUNG 12: | ZWANGSVERSTEIGERUNGEN JE 1.000 WOHNHEIGENTÜMER UND JE 1.000 WOHNHEIGENTÜMER MIT RESTSCHULD, OST- UND WESTDEUTSCHLAND | 59 |
| ABBILDUNG 13: | ZWANGSVERSTEIGERUNGEN JE 1.000 EINWOHNER IN WESTDEUTSCHLAND UND ARBEITSLOSENQUOTE, 1980-1995 | 61 |
| ABBILDUNG 14: | ÜBERLEBENSWAHRSCHEINLICHKEIT DER EHE IN ABHÄNGIGKEIT VON IHRER DAUER | 64 |
| ABBILDUNG 15: | FINANZIERUNGSSTRUKTUR BEI ERSTERWERB VON SELBSTGENUTZTEM WOHNRAUM | 67 |
| ABBILDUNG 16: | DURCHSCHNITTLICHE ANFÄNGLICHE SCHULDENDIENSTRATEN | 68 |
| ABBILDUNG 17: | ZINSBINDUNGSFRISTEN VON WOHNUNGSBAUHYPOTHEKARKREDITEN, ERGEBNISSE EINER UMFRAGE UNTER 21 KREDITGEBERN | 75 |

| | | |
|---------------|--|----|
| ABBILDUNG 18: | ÜBERTRAGBARE MODELLE BEI UNTERSCHIEDLICHEN WOHNUNGSMARKTSZENARIOEN | 91 |
| TABELLE 1: | KLASSIFIKATION DER AKTIONSFELDER UND INSTRUMENTE DER WOHNEIGENTUMSSICHERUNG | 4 |
| TABELLE 2: | UMFRAGE DER COMMISSION BANCAIRE ZU KREDITAUSFÄLLEN BEI CREDITS Á L'HABITAT | 17 |
| TABELLE 3: | GRÜNDE FÜR ÜBERSCHULDUNG | 18 |
| TABELLE 4: | VERSCHULDUNG VON WOHNEIGENTÜMERN NACH ÜBERWIEGENDEM LEBENSUNTERHALT | 62 |
| TABELLE 5: | VERSCHULDUNG VON WOHNEIGENTÜMERN NACH FAMILIENSTAND | 65 |
| TABELLE 6: | ANTRÄGE UND SANIERUNGEN UNTER WESH | 79 |
| TABELLE 7: | TRANSAKTIONSKOSTENSTRUKTUR BEI HAUSVERKAUF UND ERNEUTER KREDITAUFNAHME | 83 |
| TABELLE 8: | LOHNERSATZRATEN VON HAUSHALTEN MIT EINEM VERDIENER IN VERGLEICHSLÄNDERN, NACH VERRECHNUNG VON TRANSFERS UND STEUERN | 84 |
| TABELLE 9: | ÜBERBLICK: BEHANDELTE INSTRUMENTE DER WOHNEIGENTUMSSICHERUNG NACH FUNKTIONEN | 89 |
| TABELLE 10: | ÜBERBLICK: BEHANDELTE INSTRUMENTE DER WOHNEIGENTUMSSICHERUNG NACH LÄNDERN | 90 |

Abkürzungsverzeichnis und Glossar

| | |
|-------------------|--|
| Adverse Selection | Begriff aus der Versicherungstheorie, der die Gefahr beschreibt, daß bei auftretenden Problemen bzw. Nichterwünschtheit von Prämien differenzierung nach Risikoniveau Versicherungsnehmer mit geringen Risiken die Versicherung verlassen bzw. gar nicht erst aufnehmen. Dadurch erhöht sich der durchschnittliche Risikograd des Portfolios, was ggf. zu Verlusten führen kann. |
| ALV | Arbeitslosigkeitsversicherung (gemeint ist eine Versicherung des Schuldendienstes) |
| ANIL | Agence Nationale pour l'Information sur le Logement, Frankreich |
| bp | Basispunkt. Ein Hundertstel eines Prozentpunktes. |
| CML | Council of Mortgage Lenders, Großbritannien |
| EMF | European Mortgage Federation |
| EVS | Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Deutschland |
| FHA | Federal Housing Administration, USA |
| HUD | Department of Housing and Urban Development, USA |
| IS | Income Support, brit. Sozialhilfe |
| ISMI | Income Support for Mortgage Interest |
| LTV | Loan-to-Value Ratio |
| MBS | Mortgage-Backed Securities. Durch Grundpfandrechte gedeckte Schuldverschreibung mit eingeschränkter oder ohne Haftung des Emittenten. |
| Moral Hazard | Begriff aus der Versicherungstheorie, der die Gefahr beschreibt, daß ein Versicherungsnehmer nicht die für die Verhinderung bzw. Beseitigung der Ursachen des Versicherungsfalles nötige Sorgfalt aufbringt. |

| | |
|---------------------|---|
| Mortgage Protection | Brit. Bezeichnung für Methoden zur Wohneigentumssicherung durch Erhaltung der Zahlungsfähigkeit des Hypothekarkreditschuldners. |
| MPP | Mortgage Protection Plan |
| OFHEO | Office of Housing Enterprises Oversight. Aufsichtsbehörde über die Sekundärmarktinstitutionen Fannie Mae und Freddie Ma, USA |
| Repossession | Brit. Rechtskonstrukt. Anstelle der Befriedigung der Ansprüche des Gläubigers aus den Erlösen der Zwangsversteigerung geht hier das Eigentum am Pfandobjekt direkt - durch einfachen Gerichtsbeschuß (Repossession Order) - an den Pfandgläubiger über. |
| SMM/SMI | Secondary Mortgage Market/Secondary Mortgage Market Institutions |
| VA | Department of Veteran Affairs, USA |

Stützung der Wohneigentumsbildung durch Sicherungsinstrumente - ein internationaler Vergleich

I. FRAGESTELLUNG DER STUDIE UND EINORDNUNG DER INSTRUMENTE

A. Fragestellung

Die Frage der Sicherung des Haushaltes vor Verlust des selbstgenutzten Wohneigentums bei vorübergehenden Zahlungsschwierigkeiten hat in Deutschland nach der Umstellung der Förderungsbedingungen 1996 in zweierlei Hinsicht an Bedeutung gewonnen.

Durch die Einführung der progressionsunabhängigen Förderung hat sich die Zahlungsfähigkeit von Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen (sog. Schwellenhaushalte) für selbstgenutztes Wohneigentum erhöht. Trotzdem verläuft die Wohneigentumsbildung - bei niedrigem Zinsniveau und stabilen Preisen auf dem Wohnungsmarkt - nur schleppend. Als ein Grund dafür kann angesehen werden, daß die Wohneigentumsförderung von den Kreditgebern trotz entsprechender zeitlicher Staffelung weitgehend als Eigenkapitalersatz und nicht als direkte Hilfe beim Schuldendienst angesehen wird. Damit wird Schwellenhaushalten, bei denen i.d.R. im Falle vorübergehender Arbeitslosigkeit nur geringe finanzielle Reserven vorhanden sind, unter Risikoaspekten der Zugang zum Wohneigentum erschwert. Es stellt sich die Frage nach geeigneten Instrumenten zur Absicherung des Schuldendienstes dieser Zielgruppen, um die Erweiterung des Potentials der Eigentumsbildung durch die veränderte Förderung nachhaltiger zu gestalten.

Zudem liegt die Zahl der Immobilienzwangsversteigerungen in Deutschland nach starkem Rückgang zu Beginn der neunziger Jahre wieder auf hohem Niveau. 1997 gab es nach Angaben des Argetra-Verlages rd. 39,000 Zwangsversteigerungstermine. Nach eigenen Schätzungen auf dieser Basis dürften etwa 6,000 bis 10,000 Zwangsversteigerungen bei selbstgenutztem Wohneigentum durchgeführt worden sein. Bezogen auf die Zahl verschuldeter Wohneigentümer ergibt dies zwar eine im internationalen Vergleich niedrige Quote von rd. 0,08 - 0,12%. Jedoch ist der Verlust der selbstgenutzten Wohnung im Falle der Insolvenz für die Betroffenen mit erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen verbunden, die die Bereitschaft zur Wohneigentumsbildung dämpfen dürfte. Es drohen insbesondere:

- der Verlust von gerade in Deutschland umfangreichem, in der Wohnung angespartem Eigenkapital durch Wertverluste bei kurzfristig erzwungenem Verkauf bzw. Zwangsversteigerung bzw. durch Akkumulation hoher anfallender Bankgebühren und Transaktionskosten bei Verkauf,

- in vielen Fällen eine Überschuldungssituation, die nach noch geltender Rechtslage eine zeitlich unbegrenzte Haftung durch Pfändung des Einkommens bis auf das Sozialhilfeniveau nach sich zieht,
- eine deutliche Verschlechterung der Wohnverhältnisse, die zudem in der Regel zu sozialer Stigmatisierung führt.

Die wirtschaftlichen Folgen des Verlustes des Wohneigentums für den Haushalt stehen dabei häufig in einem Mißverhältnis zu Größenordnung und Dauer der wirtschaftlichen Auslöser der Insolvenz. In der Regel sind dies auf der Einnahmenseite vorübergehende Arbeitslosigkeit und Arbeitsunfähigkeit sowie Krisen auslösende Veränderungen der Lebenssituation (etwa durch Scheidung), und auf der Ausgabenseite vorübergehende unvorhergesehene Belastungserhöhungen (etwa durch Zinsen oder Wegfall von Förderung). Weil bei verbleibenden Restschulden nach Zwangsversteigerung oder freihändigem Verkauf auch der Kreditgeber finanzielle Nachteile erleidet, wird in der Praxis Zahlungsunfähigkeit zunächst durch Kreditrestrukturierung, Belastungssenkungen und - seltener - durch Forderungsverzicht begegnet. Allerdings gilt die generelle Beobachtung: je gläubigerfreundlicher Zwangsversteigerung und Durchsetzung von Restforderungen gestaltet sind, desto geringer ist die Bereitschaft der Banken zu rein kreditbezogenen Lösungen im Vorfeld.

Weitergehende Ansätze zur Verhinderung von Zwangsversteigerungen und gleichzeitiger Sanierung des Hypothekarkredites werden dagegen in Deutschland - im Gegensatz zum europäischen Ausland - bisher nur in geringem Umfang praktiziert. Lösungen beschränken sich auf den sozialen Wohnungsbau; es fehlen u.a. flexiblere Hypothekarkreditformen, Versicherungen gegen Ausfall des Schuldendienstes und geeignete Förderansätze der Wohnungspolitik. Auch das Sozialsystem greift materiell erst erst dann, wenn es zu spät ist und der Wohnungsverlust eingetreten ist.

Die Studie stellt eine Auswahl der in fünf europäischen Ländern und den USA praktizierten Sicherungsinstrumente dar und untersucht deren Übertragbarkeit auf Deutschland. Aufgrund unterschiedlicher Kredit- und Wohnungsmärkte sowie rechtlicher und sozialer Ausgangsbedingungen unterscheiden sich Risiko des Verlustes der Wohnung und dessen Konsequenzen für Kreditnehmer, Kreditgeber und Versicherer deutlich. Umfang und Intensität privatwirtschaftlicher und staatlicher Instrumente zur Vermeidung von Zwangsversteigerungen streuen stark. Dadurch ist eine Vielzahl von Instrumenten entstanden.

B. Aktionsfelder und Instrumente der Wohneigentumssicherung - eine Abgrenzung

Der Umfang der international praktizierten Sicherungsinstrumente macht eine genaue Definition des Untersuchungsgegenstandes erforderlich.

Als *engere Fragestellung* der Studie wird daher die nach denjenigen Instrumenten definiert, die das Risiko der Zwangsversteigerung bzw. des Verlustes des Hauses minimieren (im engl. „mortgage protection“). Im wesentlichen handelt es sich dabei um Anpassung des Schuldendienstes an die veränderten Einnahmeströme der Kreditnehmer und dadurch Aufrechterhaltung der Kreditbeziehung und Heilung des Kreditausfalls.

Die beiden wesentlichen Mechanismen im rein privatwirtschaftlichen Bereich sind zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer auszuhandelnde oder vertraglich vereinbarte Änderungen der Kreditkonditionen sowie Versicherungslösungen. Der Staat kann beide Formen durch Beihilfen unterstützen oder durch eigene Maßnahmen im Kredit- bzw. Versicherungsbereich (z.B. staatliche Kreditversicherung) ersetzen.

Tabelle 1 gibt einen schematischen Überblick über die so identifizierten Aktionsfelder und leitet daraus die zu diskutierenden Instrumente ab. Zur Verhinderung des Kreditausfalls ergeben sich fünf Aktionsfelder: privatwirtschaftliche Kreditlösungen, privatwirtschaftliche Versicherungslösungen, direkte öffentliche Beihilfen, öffentliche Kreditlösungen und öffentliche Versicherungslösungen. Zusätzlich ergeben sich Mischformen.

In der *erweiterten Fragestellung* werden diejenigen, i.d.R. nach Zwangsversteigerungen greifenden, Instrumente untersucht, die zwar den Verlust des Hauses nicht verhindern können und damit den Zweck der Wohneigentumssicherung im engeren Sinne nicht erfüllen, die jedoch im Vorfeld der Zwangsversteigerung potentiell eingesetzt werden können¹. Dazu gehören insbesondere Hypothekenversicherungen, freihändiger Verkauf und Rückkaufvereinbarungen. Diese Instrumente dienen vorrangig dem Schutz der Interessen der privaten bzw. öffentlichen Kreditgläubiger oder Sicherungsgeber und stellen damit von ihrer ökonomischen Funktion her ein Marktausweitungsinstrument, nicht jedoch primär ein Sicherungsinstrument dar.

So werden z.B. Rückkäufe von Immobilien bei öffentlicher Kreditvergabe in aller Regel und trotz oft verwirrender Sprachregelung der entsprechenden Richtlinien nur zum Schutz des Gläubigers vor Verlusten aus seiner - in der Regel nachrangigen - Position bei Zwangsversteigerungen in Phasen der Marktschwäche durchgeführt. Ein Beispiel ist die schweizerische SAPOMP WOHNBAU AG, die vom Bundesamt für Wohnungswesen ggf. mit dem Ankauf von Liegenschaften beauftragt wird, für deren Finanzierung öffentliche Bürgschaften gegeben wurden (z.B. im Rahmen der bürgschaftsgetützten dynamischen Hypothekenfinanzierung). Als Geschäftsziele der AG werden ausdrücklich nur die Sicherung des Sicherungsgebers Bund gegen mangelnde Zwangsversteigerungserlöse, nicht jedoch

¹ Ein Gesamtüberblick über die kredit- und sozialpolitischen Mechanismen, die bei Zwangsversteigerung und Überschuldung greifen, übersteigt den Rahmen dieser Studie.

die Sicherung des Wohneigentums des betroffenen Haushaltes genannt. Vielmehr muß die AG „so rasch als möglich“ für einen Weiterverkauf der betroffenen selbstgenutzten Wohnungen sorgen.

Tabelle 1: Klassifikation der Aktionsfelder und Instrumente der Wohneigentumssicherung

| | Engere Fragestellung | Erweiterte Fragestellung |
|--|--|--|
| Finanzielle Situation des Kreditnehmers | Zahlungsrückstand | Zwangsversteigerung und Überschuldung |
| Aktionsziel | Heilung des Kreditausfalls und Verhinderung der Zwangsversteigerung | i) Minimierung der Restschuld des Haushalts ii) Schutz der Gläubiger vor Kapitalverlust |
| Aktionsfelder | | |
| Privatwirtschaft | Instrumente | Instrumente |
| a) Kredit | Flexible Hypotheken - als allg. Kundenoption - als Option zur Verh. Kreditausfall Schuldensanierungen ("workouts", "solution amiable") - Reduzierung - Stundung/Kapitalisierung | freihändiger Verkauf ("Pre-foreclosure") |
| b) Versicherung | "Mortgage Protection" - Arbeitslosigkeitsvers. - Invaliditätsvers. - Unfallvers. Mortgage Rescue - Umwandlung in Teileigentum | <i>Hypothekenversicherung (typischerweise nur Ziel ii)</i> |
| Öffentliche Hand | | |
| a) Beihilfen | Lastenzuschüsse Sozialhilfe Unterstützung von Sanierungen Ankauf von Versicherungsdienstl. | Staatl. Forderungsverzicht Unterstützung frh. Verkauf Ansteigerung von öff. beliehenen oder besicherten Immobilien |
| b) Kredit | Kreditlinien, Zusatzdarlehen, Aufwendungsdarlehen | |
| c) Versicherung | <i>Hypothekenversicherung (Cash-Flow, Unterstützung workouts)</i> Bürgschaften If Zinsbindungen/öffentl. Zinscaps öffentliche Rückkaufgarantien für Kredite | <i>Hypothekenversicherung (Restschuld) (Ziele i) und ii)</i> |

Besonders wichtig erscheint in diesem Zusammenhang eine Klarstellung der unterschiedlichen Funktionen von Schuldendienst- und Restkapitalversicherungen (häufig unter dem Begriff „Hypothekenversicherungen“ zusammengefaßt). Letztere erfüllen in ihrer privatwirtschaftlichen Form in der Regel *nicht* die Funktion der Wohneigentumssicherung, sondern lediglich die Funktion des Gläubigerschutzes, während die Schuldendienstversicherung eine Eröffnung des Zwangsversteigerungsverfahrens bis auf weiteres verhindert. Bei Restkapitalversicherung bleiben die Rechte des Kreditgebers bzw. des Versicherers gegenüber dem Kreditnehmer aus dem ursprünglichen Kreditvertrag bzw. der Forde-

rungsabtretung in der Regel in vollem Umfang bestehen, - ein Umstand, auf den z.B. britische Kreditgeber ausdrücklich im Kreditvertrag hinweisen müssen². Sie greifen in der Regel erst nach Abschluß der Zwangsversteigerung. In der Praxis funktionieren Hypothekenversicherungen erst dann als Eigentumssicherungsinstrument, wenn der Versicherer zu dem Schluß kommt, daß eine Schuldensanierung finanziell vorteilhafter ist als die Hinnahme von etwaigen Verlusten aus der Zwangsversteigerung. Auch öffentliche Hypothekenversicherungen stellen in der Regel diese finanzielle Mindestbedingung und sind damit als Markterweiterungsinstrumente zu klassifizieren.

² Vgl. Boleat (1996).

II. INTERNATIONALER VERGLEICH DER WOHN-EIGENTUMSSICHERUNG

A. USA

1. Risiko, Ursachen und Konsequenzen des Verlustes von Wohneigentum

a) Risiko und Ursachen

In den USA betrug die Zahl der Zwangsversteigerungen in den letzten 15 Jahren rd. 3 Millionen, zwischen 1989 und 1993 wurden pro Jahr rd. 300.000 Häuser versteigert. Zwischen 1987 und 1993 waren in jedem Jahr nicht weniger als 1% des Kreditbestandes von Zwangsversteigerungen betroffen, 1980 waren es nur noch rd. 0,4%; die Kreditausfallraten (Zahlungsrückstände länger als 30 Tage sowie Zwangsversteigerungen) lagen zwischen 1980 und 1993 mit relativ geringen konjunkturellen Schwankungen bei durchschnittlich 6-7% - der Anteil der in der Zwangsversteigerung endenden Verfahren war also in den 80er Jahren deutlich angestiegen³ (HUD (1996)).

Zu den hohen Kreditverlusten tragen als besondere Faktoren in den USA v.a. die extrem niedrige Eigenkapitalquoten, das, bedingt durch die hohe Marktpenetration, häufig geringe und unsichere Einkommen der Kreditnehmer sowie hohe Hauspreis- und Einkommensvolatilität in einigen Regionen bei.

So lag der durchschnittliche Beleihungsauslauf im mittleren Einkommenssegment 1995 bei rd. 80% (OFHEO (1996)). Die Minimalanforderungen an die Eigenkapitalausstattung selbst durch private Hypothekenversicherungen beträgt nur 5%, öffentliche Versicherer decken regelmäßig Beleihungsausläufe über 95% ab. 1993 waren 57% der Haushalte mit einem Jahreseinkommen von unter 50.000 USD Wohneigentümer (MCIA (1996)). Regionale Wirtschaftskrisen haben wiederholt zu regionalen Kreditrisikokrisen bei Wohnungsbaukrediten geführt, die asynchron zum allgemeinen Konjunkturzyklus verliefen. So gab es zum Beispiel zwischen 1986 und 1990 eine Kreditrisikokrise in den erdölproduzierenden Regionen der USA (z.B. Texas, Oklahoma), während die Kreditausfälle in den Ballungsregionen einen Tiefststand erreichten.

³ Aktivitäten der Banken und Versicherungen zur Verringerung der Zahl der Zwangsversteigerungen und -räumungen haben nach HUD (1996) das Risiko der Zwangsäumung bis 1996 um 10-15% verringert.

b) Konsequenzen

Zwangsversteigerungen werden in den USA zügig durchgeführt. Durchschnittlich warten Kreditgeber nur etwa 4 Monate (HUD (1996)) bis zum Versteigerungstermin. Zwangsäumung findet ebenfalls rasch statt, i.d.R. innerhalb 2 Wochen nach Versteigerung. Es besteht keine Verpflichtung der Kommunen zur Wohnungsbereitsstellung, und den Haushalten droht bei Zwangsversteigerung i.d.R. Obdachlosigkeit.

HUD (1996) berechnet typisiert die Kosten der Zwangsversteigerung. Alleine die Kosten der Rehabilitation, Rechtskosten und die bei Verkauf anfallenden Kosten und Steuern werden auf 20% des Hauspreises veranschlagt. Hinzu kommen Kosten, die mit der Halteperiode nach Zuschlag variieren, wie Zinsverluste und Steuerzahlungen. Eine Modellrechnung auf der Basis eines Hauswertes von 100.000 USD und Kredithöhe von 80.000 USD ergibt Gesamtverluste in Höhe von 5.000 USD für eine Halteperiode von 5 Monaten und von 18.000 USD für eine Halteperiode von 18 Monaten. Wegen der üblicherweise geringen Eigenkapitalquoten der Kreditnehmer liegen die Restschulden häufig noch höher.

Von Restschulden wird der Haushalt durch das geltende Überschuldungsrecht jedoch nach maximal drei Jahren befreit (discharge). Allerdings ist das Einkommen durch den aus der Entschuldung entstehenden Gewinn ggf. nachträglich zu versteuern. Eine erneute Kreditaufnahme für den selbstgenutzten Wohnungsbau nach erfolgtem Kreditausfall und discharge ist durchaus möglich und üblich; in den letzten Jahren hat sich ein Kreditsegment für schlechte Risiken entwickelt.

c) Exkurs: Besonderheiten der Kreditrisikoverteilung im US Wohnungsbaufinanzierungssystem

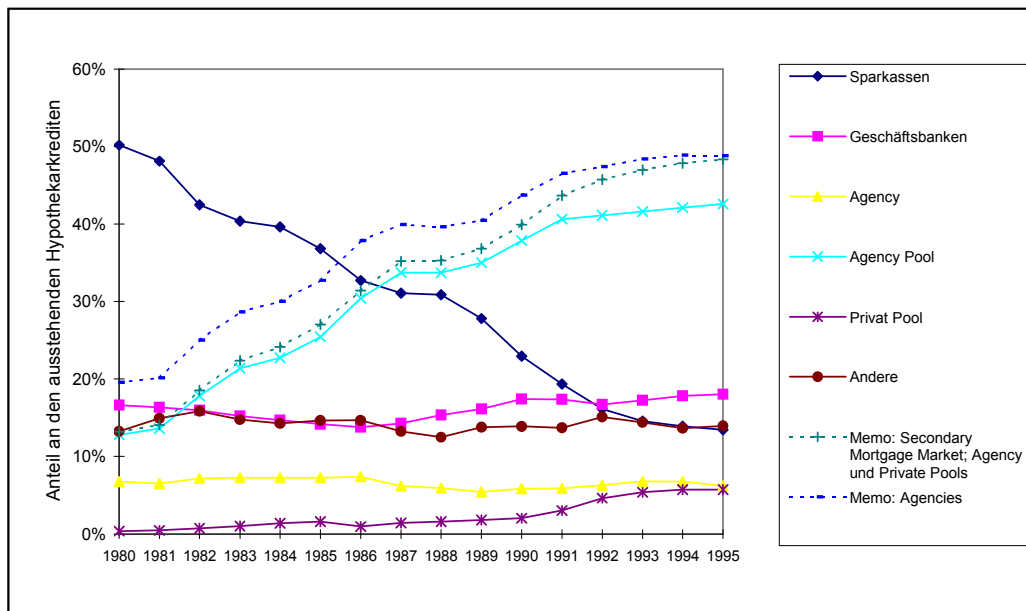
Die Form der Behandlung von Kreditrisiken durch Staat, Versicherer und Banken wird wesentlich durch die Funktionsweise des Sekundärmarktes für Wohnungsbaukredite (SMM; Secondary Mortgage Market) bestimmt. Über diesen Markt wird bereits mehr als die Hälfte aller Wohnungsbaukredite refinanziert, insbesondere die im Kontext der Studie interessierenden mit Kreditvolumen unterhalb einer durch den Staat festgesetzten Volumengrenze⁴.

Durch den Verkauf des Hypothekarkredites von einer Hypothekenbank an eine Sekundärmarktinstitution (SMI; Secondary Mortgage Market Institution), und bedingt durch die spezifischen Versicherungs- und Garantiestrukturen, werden die verschiedenen Funktionen des Hypothekarkreditgeschäftes weitgehend voneinander getrennt. Mit der Funktionstrennung geht eine weitgehende Trennung der Institutionen einher:

⁴ Derzeit 208.000 USD.

- Kreditanbahnung und -abschluß (origination) durch Hypothekenbanken, Sparkassen, Makler, usw..
- Kreditverwaltung, -inkasso und Behandlung von Kreditausfällen (servicing) durch die originators selbst oder durch spezialisierte Institute (servicer).
- Kreditversicherung (insurance) durch private und öffentliche (FHA, VA) Hypothekenversicherungen.
- Refinanzierung (funding) durch die Sekundärmarktinstitutionen durch Schuldverschreibungsemission (MBS oder Bankschuldverschreibungen). Es handelt sich im wesentlichen um die staatlichen bzw. staatlich garantierten Agenturen Ginnie Mae, Fannie Mae und Freddie Mac sowie um einen kleineren privaten Markt (vornehmlich gewerbliche Finanzierungen).
- Garantie pünktlicher und vollständiger Zins- und Tilgungszahlungen (credit enhancement, bond insurance) durch die Sekundärmarktinstitutionen selbst oder durch Bond-Versicherer.

Abbildung 1: Verteilung der Marktanteile an der Refinanzierung von Wohnungsbaukrediten in den USA, 1980-1995



Quelle: Dübel/Lea (1997). Hinweis: „agency“ bezeichnet die staatlich gestützten Sekundärmarktinstitutionen. Mit „pool“ werden die Verbriefungsformen (i.w. MBS) bezeichnet.

Die die MBS emittierende Sekundärmarktinstitution bleibt nach dem Ankauf der Forderungen in der Regel lediglich über einen Servicing⁵-Vertrag mit der Hypothekenbank verbunden. Diese aktiviert das erwartete Einkommen aus den Gebühren für diese Dienstleistung als Gegenwartswert. Fast alle Risiken und Erträge der Kreditvergabe werden auf die Refinanzierungsbank bzw. die Investoren der emittierten Schuldverschreibungen verlagert. Im Falle des Kreditrisikos betrifft dies Zins- und Tilgungsverpflichtungen, i.d.R. jedoch keine Verzugszinsen oder erhöhte Verwaltungskosten des Servicers. Für höhere Beleihungsausläufe (ab 80%) wird in der Regel private Hypothekenversicherung verlangt.

⁵ Verwaltung und Weiterleitung von Ein- und Auszahlungen, Verwaltung bei Kreditausfall.

Weil das einzelne Kreditrisiko bei MBS-Emission nicht bzw. nicht vollständig an den Investor übertragen wird, funktionieren die öffentlichen Refinanzierer zudem meist als Garantiebergeber für die ausgegebenen Schuldverschreibungen⁶. Je nach Garantief orm wird nur das ausstehende Kapital oder das Kapital zuzüglich der aufgelaufenen Ausfälle an Schuldendienst abgedeckt. Im privaten MBS-Markt sind Garantiefunktion und Emissionsfunktion voneinander getrennt.

Durch die Garantiefunktion werden die Lasten eines Kreditausfalls weitgehend den Sekundärmarktinstitutionen zugeordnet. Im Falle von Fannie Mae und Freddie Mac, die im mittleren Einkommens- bzw. Hauspreissegment operieren, wird das Kreditrisiko vom Emittenten selbst getragen, soweit es nicht durch private Hypothekenversicherung für Kreditpositionen oberhalb von 80% Beleihungsauslauf abgedeckt ist. Im Falle der Agentur Ginnie Mae, die Kredite von Haushalten mit geringeren Einkommen verbrieft, besteht in der Regel eine den gesamten Beleihungsauslauf abdeckende Hypothekenversicherung durch die Federal Housing Association bzw. die Veterans Association.

Die weitgehende Übertragung des Kreditrisikos an die SMIs führt dazu, daß sowohl die Hypothekarkreditgeber (originators bzw. servicers) als auch die privaten Hypothekenversicherer von den Sekundärmarktinstitutionen bezüglich ihrer Vertragspolitik und ihres Verhaltens im Falle eines Kreditausfalls eng kontrolliert werden. I.d.R. operieren die SMIs dabei mit internen Richtlinien. Da mehr als 70% der Emissionen am Sekundärmarkt über staatliche bzw. implizit mit staatlichen Garantien versehene, private SMIs vorgenommen werden (Ginnie Mae, Freddie Mac, Fannie Mae, Farmer Mac), kann der Staat auf die Kreditrisikopolitik des Bankensystems indirekten Einfluß nehmen.

Für den übrigen, nicht vom SMM abgedeckten Markt (portfolio lenders) ist das Verhalten von Kreditgebern und -versicherern bei Kreditausfall durch Einzelfallbehandlung charakterisiert.

2. Instrumente⁷

a) Privatwirtschaftliche Instrumente

(1) Sanierung (workout) durch den Kreditverwalter (servicer)

Die Wahrscheinlichkeit von Restschulden nach Zwangsversteigerung in den USA ist hoch, was insbesondere durch die Kreditrisikokrise Anfang der neunziger Jahre deutlich geworden ist. Es gibt ver-

⁶ Technisch geschieht dies durch verschiedene Formen des sog. „Credit Enhancements“ der verbrieften Forderungen. Dabei agieren sowohl die Emittenten als auch Externe als Versicherer.

⁷ Die Analyse stützt sich u.a. auf eine kürzlich vorgelegte Studie des US-Wohnungsbauministerium HUD zu Alternativen zur Zwangsversteigerung (HUD (1996)).

schiedene Untersuchungen zu den Kostenersparnissen durch Sanierungen. Nach den in HUD (1996) zusammengefaßten Analysen erspart eine erfolgreiche Sanierung dem Kreditgeber genug Geld, um zwischen 4 und 13 erfolglose Versuche, in der Zwangsversteigerung enden, zu unterhalten. Eine Alternative liegt in der Förderung des freihändigen Verkaufs (s.u.). Servicer und Garantiegeber haben deshalb gegenüber früheren Jahren ein zunehmendes Interesse an Sanierungen und freihändigem Verkauf entwickelt.

Große Servicer haben mittlerweile eigene Abteilungen für Sanierungen eingerichtet. Hauptinstrumente sind Zahlungsaufschub und Forderungserlaß (Forbearance) sowie Rückzahlungspläne (Repayment Plans) für Kreditnehmer mit temporärem Einkommensverlust. Modifikationen der Kreditbedingungen werden nach HUD (1996) vor allem bei Kreditnehmern angewendet, die niedriger bezahlte Jobs annehmen mußten.

Als Kernproblem bei workouts wird von den Servicern angegeben, daß die SMIs bei Alternativen zur Zwangsversteigerung zu wenig Risiken eingehen.

1. Die garantierenden SMIs verlangen z.B. in der Regel, daß *zu restrukturierende Kredite* aus dem MBS-Pool vom Servicer wieder herausgekauft werden. Die Servicer halten jedoch oft keine Refinanzierungsbasis für Finanzintermediation vor, d.h. der Hypothekarkredit muß teuer zwischenfinanziert werden. Dies hat zu politischem Druck auf die SMIs geführt, dubiose Forderungen selbst aus den MBS heraus zu kaufen und nach Restrukturierung im Portfolio zu halten. Von den agencies ist jedoch nur Fannie Mae als Portfoliokreditgeber gegründet worden; Freddie Mac mußte zu diesem Zweck eigens Kapazitäten schaffen.
2. Bei Forderungsverzicht oder Schuldendienstsenkung ist der Servicer voll zur Erfüllung der Zahlungen an die die MBS sichernden Agencies verpflichtet. Daher wird das Instrument i.d.R. nur für max. 3-6 Monate genutzt.

Bei Krediten, die mit öffentlicher Hypothekenversicherung (in der Regel FHA; s.u.) versehen sind, werden die Sanierungsmechanismen allgemein im Detail vorgeschrieben. Dies betrifft sowohl Zeitpunkt und Umfang der Schuldendienstandsänderungen als auch Vorschriften zur Eröffnung der Zwangsversteigerung.

(2) Flexible Hypotheken

Die USA sind Vorreiter bei der Einführung von flexiblen Kreditprodukten. So erreichte z.B. die Balloon Mortgage, ein Produkt, bei dem Tilgungszahlungen in den ersten Kreditjahren in unterschiedlichen Kombinationen verlangsamt bzw. ausgesetzt werden können, Anfang der neunziger Jahre einen durchschnittlichen Marktanteil von 9% (1990-1995).

Allerdings entziehen sich Balloon Mortgages bisher weitgehend der günstigen Refinanzierung über den Sekundärmarkt. Die Ankaufsvoraussetzungen für Kreditforderungen beinhalten eine Standardisie-

zung der Cash-flow-Profile der jeweiligen Instrumente. Instrumente mit unterschiedlichen, z.T. vom Kunden abhängigen Tilgungsgeschwindigkeiten verletzen diese Bedingung. GNMA hat jedoch ein Pilotprogramm zur (Bond-)Versicherung von solchen MBS aufgelegt, die durch Pools von Balloon Mortgages und anderen Nicht-Standardprodukten unterlegt sind.

(3) Private Hypothekenversicherungen

Private Hypothekenversicherungen haben sich in den frühen 90er Jahren als privatwirtschaftliche Alternative zu den den Markt dominierenden öffentlichen Versicherungen FHA und VA durchgesetzt (s.u.). Ihr Marktanteil an versicherten Hypotheken betrug Mitte der 90er Jahre zwischen 50 und 60%. Im Gegensatz zu den öffentlichen Versicherungen

- werden i.d.R. nur Beleihungsausläufe zwischen 80 und maximal 95% versichert,
- bestehen keine Kreditobergrenzen,
- kann die Versicherung während der Laufzeit vom Versicherer gekündigt werden.

Die Aktivitäten der privaten Versicherer im Niedrigeinkommensbereich sind derzeit noch begrenzt, sollen aber in Konkurrenz zu FHA und VA durch Produktinnovation deutlich ausgeweitet werden.

Private Versicherer sind nach HUD (1996) sehr aktiv bei der Entwicklung von Sanierungsplänen direkt mit dem Kreditnehmer. Oft wird dabei der Servicer umgangen.

(4) Pre-Foreclosure / freihändiger Verkauf

Der Schwerpunkt der Kreditrisikopolitik in den USA ist derzeit die Ermöglichung freihändiger Hausverkäufe durch den Servicer, um die aus der Zwangsversteigerung und Zwangsräumung für den Kreditgeber drohenden Verluste zu vermeiden.

Hier besteht i.A. gute Kooperation zwischen Kreditnehmer, Servicer und SMIs. Der Servicer unterstützt den Kreditnehmer bei Maklersuche und Vermarktung. Die SMIs akzeptieren im Gegenzug in gewissem Umfang Verluste aus Restschulden und bestehen nicht auf der Zwangsversteigerung. Fannie Mae zahlt Servicern derzeit eine Prämie für die Vermeidung von Zwangsversteigerungen von rd. 5.000 USD.

Rd. 50% aller Lösungen zur Vermeidung der Zwangsversteigerung finden derzeit über freihändigen Verkauf statt. Probleme bestehen für den Kreditnehmer insofern, als er vom Garantiegeber zur Erstattung der Verkaufskosten verpflichtet werden kann bzw. die Übernahme dieser Verkaufskosten als steuerpflichtiges Einkommen ausgewiesen werden muß.

b) Instrumente der Öffentlichen Hand

(1) Öffentliche Hypothekenversicherungen

Öffentliche Hypothekenversicherung ist neben der Bondversicherung durch GNMA das Kerninstrument der direkten Wohnungspolitik des HUD und anderer in die Wohnungspolitik involvierter Ministerien. Sie geht, wie andere Elemente des US Wohnungsbaufinanzierungssystems aus der Ära Roosevelt, zurück.

Als Versicherer des Kreditrisikos im Niedrig-Einkommensbereich tritt vor allem die Wohnungsbaupflichtbehörde des HUD, Federal Housing Administration (FHA), mit ihrem Einfamilienhausversicherungsprogramm auf. HUD hat 1995 eine Analyse dieses FHA-Programmes vorgelegt. Neben HUD treten als bedeutende öffentliche Versicherer das Dept. of Agriculture und das Dept. of Veteran Affairs (VA) auf.

Im Gegensatz zu privaten Versicherungen, die in der Regel nur Beleihungsausläufe über 80% versichern, wird durch FHA i.d.R. 100% des Kreditvolumens und die gesamte Kreditlaufzeit abgedeckt. Zudem wird die Zwangsversteigerung erst nach 9 Monaten Zahlungsrückstand angestrebt.

FHA sichert Kredite bis zu 75% der Freddie Mac und Fannie Mae als Ankaufslimit gesetzten Grenze ab (rd. 160.000 USD). Zudem darf der Kredit 95% des Medianniveaus der Einfamilienhauspreise in den USA nicht übersteigen. Es besteht Streit zwischen privaten und öffentlichen Versicherern über den Grad der Marktüberlappung, die diese wenig restriktiven Bedingungen hervorrufen. FHA behauptet, vorwiegend den Bereich höchster Risiken abzudecken, den private Versicherer derzeit nicht bedienen. 1993 hatten 60% der FHA-Policen Beleihungsausläufe über 95%. Vielmehr hätten erhebliche adverse Selektionsprobleme FHA seit 1991 zu substantieller Prämienerrhöhung und damit Marktanteilsverlusten gezwungen.

Das Gegenargument der privaten Versicherungswirtschaft liegt darin, daß FHA durch Inkaufnahme einer zu geringen risikoajustierten Verzinsung den privaten Marktzutritt in den Hochrisikobereich verhindere.

Derzeit hat jeder öffentliche Versicherer eigene in-house-Programme zur Vermeidung von Zwangsversteigerungen. Die Veterans Association berichtet 1995 eine Vermeidungsrate von Zwangsversteigerungen von 25%.

(2) Mortgage Assignment

Ein Kernelement zur Verhinderung von Zwangsversteigerungen war bisher das *Mortgage Assignment Programme*.

HUD ist de facto dazu verpflichtet, Restkapital und Servicing von Krediten, die FHA-versichert sind und bestimmten Bedingungen genügen, anzukaufen. Der Servicer darf zwischen dem 90sten Tag des Zahlungsrückstandes und der Zwangsversteigerung evaluieren, ob der Kredit den Kriterien genügt. Falls der Servicer keine Empfehlung ausspricht, muß er den Kreditnehmer über sein Recht zur Beantragung von loan assignment informieren. 65% aller Kreditnehmer mit Androhung der Zwangsversteigerung beantragen assignment; die Akzeptanzquote seitens des HUD beträgt rd. 22%. Die Kredite werden von HUD restrukturiert, bzw. es wird auf Forderungen verzichtet. Dabei erhält der Kreditnehmer Zahlungserleichterungen über bis zu 36 Monate.

Die Funktionsweise des Programmes ist demnach implizit die einer Kombination von Hypotheken-Rückkaufgarantie und Schuldendientsversicherung. Da faktisch ein Rechtsanspruch des Kreditnehmer besteht, werden privatwirtschaftliche Alternativen des workouts für die FHA versicherten Kreditnehmer massiv behindert. Die Existenz von mortgage assignment behindert auch öffentliche Programme, da Gerichte immer wieder eine Gleichstellung der Kreditnehmer mit dem Nutzen aus loan assignment verlangen. Im Gegensatz zu mortgage assignment sind bei Verbleib im gewöhnlichen FHA-Portfolio nur bis zu 24 Monaten währende Zahlungserleichterungen möglich.

Das Programm wird allgemein als sehr teuer eingeschätzt, insbesondere da nur ein geringer Erfolg bei der Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit festzustellen ist und die Kosten für HUD hoch sind.

Die HUD/FHA Programme werden laufend im Hinblick auf verbesserte Betreuung delinquenter Kreditnehmer (Loss Mitigation Operations) umgestaltet. U.a. werden folgende Mechanismen angewendet:

- Haushalte mit weniger als 2 Monaten Zahlungsrückstand können diese kapitalisieren, wobei der Servicer verpflichtet ist, Zahlungen im Äquivalent von einer Monatsrate zu leisten.
- FHA verkauft dubiose Forderungen im privaten Sekundärmarkt.
- FHA fördert Zahlungsaufschübe seitens der Servicer durch direkte Subventionszahlungen. Allerdings ist der Erfolg aufgrund der Rechtslage beschränkt.
- Seit 1995 unterhält HUD ein umfangreiches Preforeclosure Sale Programm.

c) Neuere Diskussion

HUD (1996) kommt zu dem Ergebnis, daß die einzelstaatlichen Regelungen bezüglich der Zwangsversteigerung harmonisiert, bessere Anreize an die Banken („Loan Servicers“) für Modifikati-

onen der Kreditbedingungen und Stundungen geschaffen und neue gesetzliche Grundlagen für Unterstützungsprogramme von HUD erstellt werden sollten.

Zu Kreditrestrukturierungen gibt es den Vorschlag, FHA das Recht geben, Versicherungsprämien für Kreditverluste bereits im Vorfeld der Zwangsversteigerung zur Unterstützung von workouts auszus zahlen. Dadurch könnten die Gesamtverluste von FHA im Falle des Kreditausfalls minimiert werden.

Weiterhin wird im Umfeld des staatlich dominierten Sekundärmarktes die Diskussion neuer MBS-Produkte angeregt, die flexible Hypotheken bzw. restrukturierte Kredite verbiefen könnten.

Bei Krediten, die nicht unter die Workout-Programme der SMIs bzw. der öffentlichen Versicherer fallen, wird ein Schutz der Servicer gegen regionale Wirtschaftskrisen diskutiert.

Für den Bereich der öffentlichen Hypothekenversicherungen wird die Einführung von Schuldendienstversicherungen für den Kreditnehmer (in Großbritannien: „Mortgage Protection“) zur Verhinderung von Kreditausfällen angeregt.

3. Bewertung

Obwohl die amerikanische Sozial- und Finanzpolitik unter den westlichen Industriestaaten den Zugang zu Wohneigentum vielleicht am massivsten gefördert hat, sind die Entlastungsmechanismen für in Zahlungsschwierigkeiten befindliche Eigentümer nur schwach entwickelt.

Im Kreditbereich steht paradoxerweise die durch den Staat geförderte Verbriefung von Hypotheken im Sekundärmarkt der Einführung flexibler Hypotheken entgegen, da die direkte Durchleitung der Cash-Flows an den Investor eine Veränderung nicht erlaubt. Die vorgeschlagene Veränderung des Instrumentes MBS dürfte nur in geringem Umfang realistisch sein. Gleichzeitig führt die extreme Funktionstrennung und daher Spezialisierung im Kreditgeschäft im Kreditausfall zu erheblichen Koordinationsproblemen zwischen Versicherern, Servicern und Refinanzierern, auf die der Staat trotz seines Einflusses auf die Refinanzierer nur begrenzten Einfluß hat. Allerdings hat diese auf der Kostenseite für den Kreditnehmer erhebliche Vorteile.

Es gibt zwar einen umfangreichen privaten Hypothekenversicherungsmarkt. In den USA gibt es jedoch derzeit, im Gegensatz etwa zu Frankreich und Großbritannien, weder ein öffentliches noch ein privates Produktangebot, das auf Schutz vor Verlust des Hauses zugeschnitten ist („Mortgage Protection“). Das Sozialhilfesystem deckt darüber hinaus aufgrund seiner engen Einkommens- und Kostengrenzen i.w. nur Mietzahlungen im sozialen Wohnungsbau ab.

Der starke Staatseinfluß auf Hypothekenrefinanzierung und Hypothekenversicherung hat zu erheblichen Anreizproblemen im Finanz- und Versicherungssystem geführt. Während in einem kleinen Bereich die Möglichkeiten des Kreditnehmers im Kreditausfall durch staatliche Politik überaus großzügig gestaltet wurden (Loan Assignment), sieht sich die Masse der Kreditnehmer einer restriktiven Handhabung von Kreditausfällen ausgesetzt. Bisher liegt der Schwerpunkt der politischen Initiativen bei der Minimierung der Kreditverluste für den Kreditgeber v.a. in der Förderung des freihändigen Verkaufs. Die Förderung der Heilung von Zahlungsrückständen ist zwar ein politisches Ziel, das jedoch bisher i.w. aus Gründen der Verlustminimierung der involvierten öffentlichen Versicherungen und Refinanzierer verfolgt wird.

Eine Übertragbarkeit einzelner Instrumente erscheint schon wegen des deutlich geringeren institutionellen Einflusses des Staates⁸ und der deutlich stärkeren Trennung von Finanzsystem und Subventionssystem in Deutschland nicht möglich. Allerdings könnte eine stärkere zukünftige Funktionstrennung im Kreditgeschäft, etwa durch Einführung von MBS, zu ähnlichen Problemen wie in den USA führen.

B. Frankreich

1. Risiko, Ursachen und Konsequenzen des Verlustes von Wohneigentum

a) Risiko und Ursachen

Die Größenordnungen der Belastungen des französischen Wohnungsbaufinanzierungssystems durch Kreditausfall sind aufgrund der allgemein hohen Intransparenz von Statistik und Bankensystem nur schwer zu ermitteln. Es ist davon auszugehen, daß die Bankenkommision (Commission Bancaire) über genügend detaillierte Daten verfügt; diese werden allerdings nicht veröffentlicht.

Eine Ausnahme sind die in Tabelle 2 angegebenen Daten, die sich auf die letzte von der Commission durchgeführte Umfrage über Kreditrisiken beziehen. Die Rückstandsquoten im Wohnungsbaukredit in Frankreich erreichten danach Anfang der 90er Jahre sehr hohe Werte. Sie haben sich nach dem Abebben des starken Immobilienpreiszyklusses und dem Rückgang des Zinsniveaus Mitte der 90er Jahre jedoch allgemein wieder reduziert. Die Niveaus dürften aber aufgrund der asynchron zu anderen Industrieländern stark angestiegenen Arbeitslosigkeit nach wie vor deutlich höher liegen als etwa in Deutschland.

⁸ Die trifft ausschließlich auf die Wohnungsbaufinanzierung zu.

Daten über Zwangsversteigerungen sind unmittelbar nicht verfügbar. Kombiniert man Angaben von UCB, die den Anteil der zu Ende geführten Zwangsversteigerungen an den Krediten mit Zahlungsrückständen auf nur 5-10% schätzen, mit eigenen Schätzungen über den Bestand an Krediten mit Zahlungsrückständen bzw. uneinbringlichen Krediten zu Normalzeiten (1-2%), so ergibt sich eine grobe Approximation. Danach läge die Zahl der Zwangsversteigerungen in Frankreich bei niedrigen rd. 0,05-0,05-0,2% des Kreditbestandes.

Auf Immobilienkredite spezialisierte Institute, die wenig direkte Kundenkontakte haben, unterhalten umfangreiche Vollstreckungsabteilungen, um die potentiellen Verluste zu minimieren. Ein Indiz für die durch Kreditausfall direkt (Verlust) oder indirekt (Verwaltungsaufwendungen) verursachten Kosten ist die Angabe der zum Paribas-Konzern gehörenden Immobilienbank Union Compagnie Bancaire über eine durchschnittlichen Kreditrisikoprämie von 45 bp oder 0,45%.

Tabelle 2: Umfrage der Commission Bancaire zu Kreditausfällen bei Credits á l'Habitat

| | |
|---|-------------|
| (31. Dezember 1991) | |
| A. Anteil an jeweils ausstehenden Krediten mit... | % |
| <u>1. Rückstände:</u> | <u>3.0</u> |
| a) Sozialer Wohnungsbau | 6.7 |
| b) Freier Markt | 1.4 |
| <u>2. Uneinbringliche Forderungen:</u> | <u>4.3</u> |
| a) Sozialer Wohnungsbau | 7.2 |
| b) Freier Markt | 3.0 |
| <u>Gesamt 1. & 2.:</u> | <u>7.3</u> |
| a) Sozialer Wohnungsbau | 13.9 |
| b) Freier Markt | 4.4 |
| B. Wertberichtigungsquote der uneinbringlichen Forderungen | 36.1 |
| Bemerkungen: | |
| 1) Die Commission Bancaire nutzte eine Stichprobe 17 französischer Kreditinstitute, welche insgesamt 52% der gesamten an Haushalte ausgegebenen Kredite zum Kauf von Immobilien Ende 1991 repräsentieren. Die Stichprobe enthält Crédit Foncier, dagegen die SACI (Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier) nicht. | |
| 2) Rückstände sind Forderungen mit einem Rückstand bis zu 6 Monaten, uneinbringliche sind solche mit mehr als 6 Monaten oder solche mit Anhaltspunkten, die auf einen Kreditausfall hinweisen. | |
| Quelle: Commission Bancaire, 1992 Report | |

Hinweis: Der durchschnittliche Beleihungsauslauf aller ausstehenden Kredite in den von der Commission Bancaire untersuchten Beispielen lag bei 79%, wobei Variationen zwischen 70% und 90% auftraten; die durchschnittliche Schuldendienstquote lag bei 30%, mit Variationen zwischen 25% und 42%.

Gründe für Kreditausfälle sind im allgemeinen der Übergang in die Arbeitslosigkeit, häufig in Kombination mit regionalen Wirtschaftskrisen mit entsprechenden Hauspreisrückgängen. Tabelle 3 zeigt die hohe Inzidenz der Arbeitslosigkeit für allgemeine Überschuldungssituationen auf. Allerdings gibt es auch spezifische Ursachen.

Die Kredite des sozialen Wohnungsbaus wiesen zu Anfang der 90er Jahre mehr als doppelt so hohe Ausfallquoten wie das freie Marktsegment auf. Dies wird allgemein auf die geringen Haushaltseinkommen der jeweiligen Kreditnehmer zurückgeführt sowie auf die hohen Beleihungsausläufe (90%). Außerdem stieg der Marktwert der in den 80er Jahren zunächst mit niedrigen Zinssätzen ausgebenen PAP-Kredite aufgrund der Anfang der 90er Jahre einsetzenden Zinssenkungen stark an, was trotz allgemeiner Option vorfälliger Rückzahlung einen zusätzlichen Anreiz zum Kreditausfall darstellte⁹. Mangelnde Anreize zur Kreditbedienung (Moral Hazard) aufgrund der mangelnden Glaubwürdigkeit der Zwangsversteigerungsdrohung durch öffentliche Kreditgeber dürften ebenfalls eine Rolle gespielt haben.

Tabelle 3: Gründe für Überschuldung

| Haushaltstyp | Anteil an allen Haushalten | an Anteil an überschuldete n Haushalten |
|--|----------------------------------|---|
| Alter des Haushaltsvorstands zwischen 35 und 44 | 40 | 21 |
| Arbeitslos | 17 | 9 |
| Angestellte oder Arbeiter | 60 | 33 |
| Wohneigentümer mit Restschulden | 38 | 20 |

Quelle: Gaudin (1995)

Aufgrund vielfältiger rechtlicher und bankenstruktureller Probleme des Hypothekarkredites, die in der Vergangenheit zu hohen Kreditkosten und konservativem Beleihungsverhalten geführt haben, ist das Marktpotential stark eingeschränkt. Zum Beispiel hat die schwache Rechtsstellung der Hypothek im Schuldnerkonkurs und das ineffiziente Zwangsversteigerungsverfahren dazu geführt, daß Hypothekarkredite wesentlich aufgrund der Kreditwürdigkeit des Kreditnehmers (starke Bedeutung von Scoring-Modellen) und nicht aufgrund der Werthaltigkeit der Sachsicherheit vergeben werden.

Im Vergleich zu Deutschland beträgt aufgrund dieser Situation das Verhältnis von Wohnungsbaukrediten zum Bruttoinlandsprodukt nur etwa 40% (20% des BIP in Frankreich gegenüber 50% des BIP in Deutschland). Auch die Wohneigentumsquote liegt mit 54% im internationalen Vergleich niedrig. Der Staat hat daraus bisher in der Regel die Konsequenz der Ausdehnung des staatlichen Kreditangebotes und zusätzlicher Regulierungen des privaten Sektors (etwa im Verbraucherschutzbereich) gezogen. In jüngster Zeit ist jedoch das staatliche Kreditangebot zumindest vom Subventionsgehalt her deutlich reduziert worden. Gleichzeitig haben sich durch die Anpassungen mit der EMU-Konvergenz an das

⁹ In Frankreich hat der Kreditnehmer die Option vorfälliger Rückzahlung und Refinanzierung mit einem zinsgünstigeren Kredit bei maximaler Vorfälligkeitsentschädigung von 6 Monatszinssätzen.

deutsche Zinsniveau neue Markteintritte von Kreditgebern und geringere Spreads ergeben, die das Marktpotential auch in Richtung auf Niedrigeinkommensbezieher graduell ausweiten dürften.

b) Konsequenzen

Der Kreditnehmer ist in Frankreich relativ weitgehend geschützt. Es sind lange Fristen für Zwangsversteigerungen einzuhalten; zunächst muß eine freundschaftliche Sanierungslösung unter Vermittlung staatlicher Stellen scheitern (s.u.).

Die französischen Banken haben i.a. ein hohes Interesse daran, die Zwangsversteigerung zu umgehen. Dies liegt in der ineffizienten Form des ausschließlich über Gerichte laufenden Verfahrens begründet (vgl. Darstellung im Anhang). Union Compagnie Bancaire (UCB) schätzte 1996, daß die minimalen Kosten einer Zwangsversteigerung bei 15.000 FF liegen (rd. 8% der Erlöse) und die minimale Zeitdauer des Verfahrens bei 16 Monaten liegt. Zudem ist das Risiko von Restschulden aus der gerichtlichen Zwangsversteigerung hoch: ein freihändiger Verkauf erbringt nach Schätzungen von UCB rd. 30% höhere Verwertungserlöse, und rd. 30% der Zwangsversteigerungsverfahren enden mit Verlusten für den Kreditgeber (dt. Hypothekenbanken rd. 15%).

2. Instrumente

a) Übersicht über das Eigentumssicherungssystem

Das französische Wohneigentumssicherungssystem ist vergleichsweise umfangreich und umfaßt folgende Elemente:

Privatwirtschaftliche Instrumente

- veränderbare Kreditkonditionen (Prets Modulables).
- Schuldendienstversicherungen (Arbeitslosen- und Unfall-/Invaliditätsversicherungen).
- Rückkaufgarantien seitens der Kreditgeber.

Öffentliche Instrumente

- Departements-Kommissionen zur Heilung von Überschuldungssituationen.
- Personenbezogene Finanzierungshilfen der Departements für Eigentümer (SDAPL)
- Fonds zur Hilfe von Eigentümern in finanziellen Schwierigkeiten (FAAD)

- Rückkaufgarantien für Wohnungen von Eigentümern in finanziellen Schwierigkeiten durch die Organisationen im sozialen Wohnungsbau HLM.
- Einen Garantiefonds für Sozialkredite, der in Bezug auf Wohneigentumssicherung ausgebaut werden soll (FGAS).

b) Privatwirtschaftliche Instrumente

(1) Sanierung

Die Sanierung wird generell für *alle Formen des Konsumentenkredites* durch das sog. Loi Neiertz geregelt. Das Gesetz spielte europaweit eine Vorreiterrolle in der Verbraucherschutzgesetzgebung und hat eine umfangreiche nationale und internationale Literatur nach sich gezogen. Es erlaubt einem überschuldeten Schuldner, jederzeit bei einer Departement-Kommission für Überschuldung einen Antrag auf Schuldensanierungsverhandlungen mit seinen Gläubigern zu stellen.

Das Gesetz bestimmt 2 Phasen der Schuldensanierung:

- ⇒ phase amiable: *freiwillige* Schuldensanierung zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber, unter Vermittlung durch die Departement-Kommissionen für Überschuldung.
- ⇒ phase judiciaire: *zwingende* Schuldensanierung, durch Entscheidung der Kommission nach Scheitern der phase amiable.

Eine Darstellung der durch das Gesetz im einzelnen implizierten Mechanismen ist im Rahmen dieser Studie nicht möglich. Der Leser sei auf die umfangreiche Darstellung in Gaudin (1995) verwiesen.

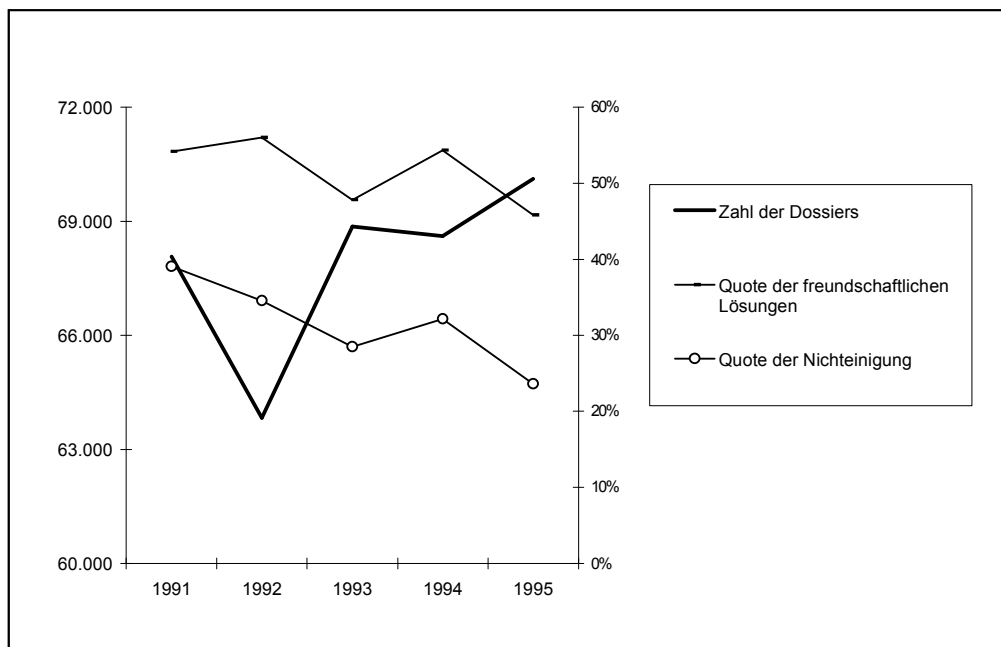
Die Zahl der Fälle, die von den sog. "Neiertz"-Kommissionen verhandelt wurde, ist seit den Anfängen des Gesetzes 1990 deutlich gestiegen (vgl. Abbildung 2): 1996 wurden bei den Kommissionen 86,800 Fälle verhandelt. Nach einer Stichprobe von CREP (in Gaudin (1995)) sind rd. 50% der Überschuldungsfälle mit Restschulden auf Wohnimmobilien verbunden¹⁰. Bei einer Gesamtzahl ausstehender Kredite für selbstgenutzten Wohnungsbau von rd. 12.000.000, würde sich approximativ eine Quote anhängiger Verfahren von rd. 0,3-0,4 % aller Kredite ergeben.

Nach Bankenangaben wird in der Regel bei Kreditausfällen der Weg über die Kommissionen gewählt; er ist für die Bank zur Erreichung einer Zwangsversteigerung zwingend vorgeschrieben. Insbesondere Kreditgeber, die ohne weitreichendes Zweigstellennetz arbeiten und deren Marktanteil stetig zunimmt, werden diesen Weg beschreiten.

¹⁰ Nach Angaben aus UCB sinkt diese Quote jedoch im weiteren Zeitablauf deutlich ab.

Das Gesetz ist nach wie vor umstritten, sowohl in seinem Gesamtergebnis als auch in wichtigen Detailfragen. Zunächst hat die Reform des Insolvenzrechtes mit der Beschreibung der phase amiable einem außergerichtlichen Verfahren einen Gesetzesrahmen gegeben, ohne jedoch das ineffiziente Zwangsversteigerungsverfahren zu reformieren.

Abbildung 2: Zahl der Dossiers und Erfolgsquoten der Überschuldungskommissionen



Quelle: Gaudin (1995). Hinweis: Differenzen der Quoten zu 100% erklären sich aus Schließungen bzw. Ablehnungen von Dossiers.

Abbildung 2 zeigt die bisherigen Ergebnisse bezüglich der erreichten Quoten für freundschaftliche Lösungen an, wobei keine zuverlässigen Daten über die Zeit vor Einführung der Kommissionen existieren. Dabei kritisieren Konsumentenschützer, daß die Tätigkeit der Departement-Kommissionen in der Regel dem Kreditgeber hilft, unrealistische Sanierungspläne durchzusetzen, mithin die Zahl der freundschaftlichen Lösungen nichts über deren Erfolg aussage. Weiterhin habe sich durch das Gesetz die Schuldenrückholquote zu Lasten der Kreditnehmer negativ verändert. Eine Untersuchung der Einführungsphase des Gesetzes durch die Europäische Kommission von 1994 (EU (1994)) legte nahe, daß bei drei Vierteln dieser Pläne die Schuldendienstkapazität überschritten wird, und daß in 30% der auf 10 Jahren angelegten Pläne bereits nach 3 Jahren ein erneuter Kreditausfall auftritt. Neuere Untersuchungen von Konsumentenschützern unterstützen diese Ergebnisse.

Von Bankenseite wird kritisiert, daß Hypothekengläubiger trotz ihrer Insolvenzvorrechte von den Kommissionen unter Druck gesetzt werden, die Verwertungserlöse ihrer Sachsicherheiten mit anderen Gläubigern zu teilen oder sogar die Hypotheken abzutreten.

Aus eigenen Interviews mit UCB, einer Hypothekenbank, ergibt sich folgendes Bild für die Praxis:

- Durch Sanierung werden rd. 80% der Fälle mit länger anhaltenden Zahlungsrückständen gelöst.
- Ein Drittel der Fälle zieht rechtliche Konsequenzen nach sich (litigation), davon wird jedoch wieder ein Viertel durch freundschaftliche Lösung geheilt, die Hälfte durch freihändigen Verkauf, und und nur ein Viertel wird tatsächlich zwangsversteigert.

D.h., nur etwa ein Drittel der 20% der Verfahren, die nicht durch Sanierung gelöst werden, enden in Zwangsversteigerung (6-7%). Es bleibt jedoch unklar, inwieweit das Gesetz oder die nach wie vor für den Kreditgeber unbefriedigenden Ergebnisse der Zwangsversteigerung ursächlich für die hohe freiwillige Sanierungsquote im Immobiliarkredit sind.

(2) Flexible Hypotheken (Prets Modulables)

Prets modulables (PMs) sind von einigen Banken(gruppen) entwickelt worden. Es existiert ein weitreichendes Kreditangebot von PMs: Credit Mutuel (Marktanteil rd. 14%) realisiert die Mehrheit seiner Ausleihungen als PMs. Sparkassen (Marktanteil rd. 11.5%) haben diese Kreditform seit 1992 im Angebot. Sie werden in geringem Umfang auch vom Marktführer Credit Agricole angeboten.

Der Kreditnehmer darf in diesen Verträgen innerhalb festgelegter Grenzen einseitig die monatlichen Belastungen anpassen, und zwar in der Regel nach oben und unten. Es liegen keine Detailanalysen vor. Nach Angaben der Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL; 1997a, S. 10) darf die durch Schuldendienststreckung implizierte Laufzeitverlängerung in der Regel zwei (nach anderen Quellen fünf) Jahre nicht übersteigen. Dies würde etwa bedeuten, daß für zwei Jahre Tilgungen ausgesetzt oder ggf. - bei zukünftig höheren Tilgungsraten - Zinsen kapitalisiert werden können.

(3) Private Schuldendienstversicherungen (Arbeitslosigkeits-/Unfall-/Invaliditätsversicherungen)

Das System der französischen Schuldendienstversicherungen wird in Gaudin (1996) in den Grundzügen dargestellt.

Echte Arbeitslosigkeitsversicherungen

Bei echten ALVs handelt es um zeitlich begrenzte Schuldendienstversicherungen zugunsten des Kreditgebers. Nach einer Schätzung haben 15% der Kreditnehmer eine Arbeitslosigkeitsversicherung unterschrieben. Der Anteil an den ausstehenden Krediten deckt sich mit demjenigen der britischen Mortgage Protection Plans. Er erscheint angesichts des überwiegenden Personalkreditcharakters des frz. Hypothekarkredits eher niedrig; allerdings wird Kredit in Frankreich bereits durch die starke Vorselektion der Kreditnehmer (Scoring) stark rationiert, und die Wohneigentumsquote ist niedrig.

ALVs werden als Teil des Kreditvertrages als Option von der Mehrheit der Kreditgeber angeboten. Der Kreditgeber schließt einen Gruppenvertrag mit dem Versicherer ab, ist also der Originator für den Versicherer. Durch den Gruppenvertrag erhält - im Gegensatz zum britischen Mortgage Protection Plan - der Kreditgeber anstelle des Kreditnehmers das Recht des Abrufs der Versicherung.

ALVs weisen stark variierende Garantieförm auf. Einzelne Kreditgeber bieten mehrere Garantie-Optionen mit unterschiedlichen Konditionen an.

Beispiel: Arbeitslosigkeitsversicherung des Credit Lyonnais

Zugangsvoraussetzungen: sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach abgelaufener Probezeit oder entsprechende Sicherungsformen bei Selbständigen.

Wartezeiten nach Versicherungsbeitritt bis zur erstmaligen Auszahlung: 6 Monate.

Karennzeiten nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit: 90 Tage.

Maximale Ausschüttungsperiode: 18 Monate je Fall der Arbeitslosigkeit, 36 Monate über die gesamte Vertragslaufzeit.

Maximaler abgedeckter Schuldendienst: 11,000 FF/Monat.

Deckungsgrad des Schuldendienstes: Option 1: 50%, Option 2: 75%, Option 3: 100%.

Beitrag je 10,000 FF Kreditsumme: Option 1: 0,3%, Option 2: 0,45%, Option 3: 0,6% pro Monat. Beiträge können variiert werden.

Eine empirische Übersicht von ANIL (1997) ergab folgende typische Bedingungen¹¹:

- Ausfälle des Schuldendienstes werden in der Regel für eine Zeitdauer von zwischen 18 und 36 Monaten abgedeckt. Dieses Limit gilt entweder für den gesamten Vertrag oder die einzelne Periode der Arbeitslosigkeit. Typischerweise werden Ereignisse nur während der ersten 2 bis 6 Jahre des Kreditvertrages abgedeckt (Median 3 Jahre).
- Vor Beginn der Zahlungen gelten kombinierte Karenz- und Wartezeiten. Karennzeiten (franchise) sind Fristen nach Eintritt der Arbeitslosigkeit, die eingehalten werden müssen bevor ein Recht auf Auszahlung besteht (im Extremfall zwischen 90 und 270 Tagen; beim größten Kreditgeber, Credit Agricole, beträgt die Wartezeit 4 Monate. Der Median liegt bei 6 Monaten). Wartezeiten sind Mindestfristen nach Beitritt zur Versicherung, für deren Dauer keine Auszahlungen geleistet werden. Sie betragen bis zu einem Jahr.
- Grundsätzlich wird nur ein bestimmter Prozentsatz der Belastungen abgedeckt. Die Anbieter variieren den Versicherungsgrad des Schuldendienstes häufig durch zeitliche Staffelung, um die Anreizkompatibilität zu verbessern, z.B. etwa 50, 75, 100% Abdeckung. Bei einigen Anbietern werden unterschiedliche Versicherungsgrade in verschiedenen vertraglichen Optionen angeboten. Teilweise werden Maximalbeträge der Schuldendienstdeckung festgelegt. Der Gesamtzahlungsbetrag wird in der Regel gekappt.

¹¹ Die Studie von ANIL von 1997 untersuchte 13 Kreditgeber mit Beziehungen zu 4 Versicherungsgruppen (ANIL (1997a)). Diese bieten Absicherungen des Schuldendienstes bei Arbeitslosigkeit, Unfall und Berufsunfähigkeit an.

- Die Kosten der Versicherungen variieren folglich stark, je nach Form der Garantie zwischen rd. 17 bis 88 bp (0,17-0,88%) für einen Standardkredit mit 15 Jahren Laufzeit. Der Median (taux dominant) der ANIL-Stichprobe liegt bei 44 bp. Eine Beurteilung der Kostengünstigkeit ist ohne versicherungsmathematische Bewertung des Wertes der Garantien nicht möglich.
- Die Höhe der Prämien kann in allen untersuchten Fällen je nach wirtschaftlicher Lage jährlich variieren.

In der Regel besteht bei echter Arbeitslosigkeitsversicherung kein Anspruch der Versicherung gegen den Kreditnehmer. Lange Karenzzeiten und Staffelung der Deckungsquoten sollen die Anreizstruktur verbessern. Sie bringen es mit sich, daß der Kredit zunächst einen Zahlungsrückstand aufweist und Kreditnehmer und Kreditgeber damit einen Anreiz zur Sanierung behalten. Informationen über Moral Hazard in der Praxis sind jedoch widersprüchlich: nach Aussage der Rechtsabteilung des Credit Foncier ändert sich das Verhalten von Kreditgeber und -nehmer bei Gegenwart von ALV grundsätzlich, d.h. die Verfahren werden verlangsamt. Von den Departement-Kommissionen wird hingegen kritisiert, daß Kreditgeber häufig Kreditnehmer nicht über die Existenz einer ALV informieren und eine überstürzte Sanierung vorschlagen.

ALVs hatten erhebliche Einführungsprobleme aufgrund der Unsicherheiten der versicherungsmathematischen Bewertung des Risikos. Die Anbieter sind trotz der vertraglichen Anreizmechanismen in letzter Zeit aufgrund der stark angestiegenen Arbeitslosigkeit und vor allem adverser Selektion stark unter Druck geraten.

Um der durch steigende Prämien verursachten adversen Selektion zu begegnen, wird versucht, den Kreis der die Versicherung aufnehmenden Kreditnehmer zu vergrößern. So ist es zwischen zwei Erhebungen von ANIL 1994 und 1997 nicht zu generellen Prämien erhöhungen gekommen.

Allerdings sind die kombinierten Karenz- und Wartezeiten von rd. sechs Monaten auf über ein Jahr angestiegen. Gleichzeitig wurden die Verträge mit Stufenzahlung eingeführt. Anreize zur Wiederaufnahme bezahlter Tätigkeit wurden dadurch verbessert, daß dem Kreditnehmer in diesem Falle keine Rechte aus dem Versicherungsvertrag verweigert werden.

Versicherer verpflichten heute in den Gruppenverträgen die Kreditgeber zur aktiven Information des Kreditnehmers. Die Versicherung wird häufig auch zunächst nur im Paket mit einer Berufsunfähigkeitsversicherung (de facto obligatorisch) angeboten. Es wird überlegt, Arbeitslosigkeitsversicherung und Berufsunfähigkeitsversicherung in einer Art generellen Garantie gegen den vorübergehenden Verlust von Einkommen zu integrieren.

Unechte Arbeitslosigkeitsversicherung

Echte Arbeitslosigkeitsversicherungen sind teuer; der Kreditgeber steht daher im Konflikt zwischen der Inkaufnahme von Wettbewerbsnachteile oder höherer Risiken. Aus diesem Grund praktiziert UCB eine preisgünstigere Alternative, „garantie chomage“.

Bei diesem Schema wird der Schuldendienst des Kreditnehmers bei Eintreten der Arbeitslosigkeit automatisch abgesenkt (z.B. auf 0.5% p.a.) und nicht gezahlte Zins- und Tilgungszahlungen kapitalisiert. Der Versicherer erstattet dem Kreditgeber den vollen Zinsausfall, d.h. in der Regel sogar einen höheren Betrag als bei echten Arbeitslosigkeitsversicherungen, erhält jedoch im Gegenzug ein Anrecht auf die kapitalisierten Zahlungen am Ende der Kreditlaufzeit, die in Frankreich in der Regel 15 oder 20 Jahre beträgt. Dieser Betrag wird beim Kreditnehmer eingefordert. Es werden zwei Arbeitslosigkeitsperioden von bis zu 18 Monaten abgedeckt. Für die Abdeckung weitergehender Perioden wird eine echte Arbeitslosigkeitsversicherung angeboten.

Aufgrund der veränderten Haftungsstruktur, bei der der Kreditnehmer mit einbezogen wird, ergeben sich sowohl geringere Kosten als auch ein geringeres Risiko des Moral Hazards seitens des Kreditnehmers. Die Kosten des Vertrages betragen nur etwa 0,75 FF/Monat pro 10.000 FF Kreditsumme gegenüber typischen 2,5-5 FF/Monat bei echten Arbeitslosigkeitsversicherungen. Allerdings wird auch diese Versicherung durch Globalvertrag zwischen Versicherer und Kreditgeber abgeschlossen.

Ein generelles Anreizproblem aller Arbeitslosigkeitsversicherungen besteht darin, daß die Wohngeldzahlungen (APL) reduziert werden müssen, wenn sich die Belastung des Kreditnehmers verändert. Dabei müssen Zahlungen der Arbeitslosigkeitsversicherung mit berücksichtigt werden.

Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitsversicherungen

Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitsversicherungen werden von mehr als 90% der Kreditnehmer unterschrieben und sind - im Gegensatz zu Deutschland - bei den meisten Kreditgebern obligatorisch (keine rechtliche Verpflichtung). Sie decken sowohl Schuldendienst also auch Restkapital ab. Es gibt drei Garantieförmn (Tod, permanente Invalidität, temporäre Invalidität); je nach Garantieförmn bzw. Versicherer erhöht sich der Effektivzins um 43-68 bp. Der Median liegt bei 56 bp.

Weil Arbeitslosigkeitsversicherungen teuer sind, werden häufig Kombinationen zusammen mit Versicherungen gegen vorübergehende Invalidität angeboten. In diesen Fällen gibt es eine Arbeitsteilung bei der Verifikation der Garantievoraussetzungen: der Kreditgeber überprüft das Eintreten der Arbeitslosigkeit, die Versicherung das Eintreten der Berufsunfähigkeit bzw. Invalidität.

(4) Private Restschuldversicherungen

Es gibt keine private Restschuldversicherung in Frankreich. Französische Kreditnehmer müssen in der Regel eine die Restschuld nicht exakt abdeckende Lebensversicherung abschließen. Die Kosten betragen nach Berechnungen des Europäischen Hypothekenverbandes EMF (1997) rd. 36 ECU p.a.

Es gibt jedoch eine öffentliche Restschuldversicherung für Kredite an Haushalte mit niedrigen Einkommen (s.u.).

(5) Rückkaufgarantien (Assurance-Décote), d.h. Versicherung gegen Preisverfall/hohe Restschuld

Der Developer „Maisons d'en France“ bietet Rückkaufverträge in den ersten fünf Jahren nach Fertigstellung bei Härtefällen und berufsbedingtem Wohnortwechsel an. Der sich aus der Differenz von Kaufpreis und Rückkaufpreis ergebende Verlust wird bis zu einem Niveau von 100.000 FF vom Eigentümer, darüber hinaus jedoch vom Developer getragen.

Credit Immobilier de France bietet seit 1996 Rückkaufgarantien bei Arbeitslosigkeit an. Voraussetzungen sind: i) Finanzierung mit PTZ, PC oder PAS (ausschließlich von CIF), ii) Kosten der Operation mehr als 120% des für die Berechnung des PTZ angenommenen Plafonds, iii) Ankauf Arbeitslosenversicherungsversicherung CIF, iv) Rückkauf nur erste 10 Jahre, zu v) 90% der ursprünglichen Kosten (Plafonds PTZ), abzüglich notwendiger Reparaturen, vi) Räumung seitens des Schuldners.

Zur Ausübung der Garantie muß der Haushalt u.a. mehr als 24 Monate arbeitslos sein, die Belastungen müssen höher als 30% des Nettoeinkommens sein und er muß einen freihändigen Verkauf zu günstigeren Konditionen versucht haben.

c) Instrumente der Öffentlichen Hand

(1) Öffentliche Rückkaufgarantien/ Rachat HLM

Es gibt Rückkaufgarantien seitens der staatlichen Gesellschaften des sozialen Wohnungsbaus, HLM, für Wohnungen von Beziehern niedriger Einkommen. Der Rückkaufpreis wird wie folgt determiniert:

- Schätzung durch staatliche Wertermittler
- Bestimmung der Nutzfläche und der Sozialmiete
- Bestimmung der tragbaren Miete für den zukünftigen Mieter.

Unter Einbeziehung der zahlreichen Nebenkosten wird aus diesen Parametern ein der Zahlungsfähigkeit des Mieters angepaßter Ankaufpreis errechnet. Es wird jährlich eine erneute Wertbestimmung vorgenommen.

Über den Umfang der Nutzung des Instruments besteht Unklarheit. Es wird von nur rd. 2.000 Fällen seit 1987 im gesamten Frankreich ausgegangen (ANIL (1998)), bei Durchschnittskosten von rd. 400.000 FF. Es gibt vielfältige Probleme:

- Rachat HLM dauert in der Regel mindestens ein Jahr.
- Kreditgeber verweigern häufig den mit dem Eigentumsübergang erforderlichen Forderungsverzicht, da die Zwangsversteigerung vorteilhafter wäre. Auch Kreditnehmer verweigern die Mitarbeit bei guter Immobilienmarktlage, da die Möglichkeit des freihändigen Verkaufs besteht. Damit wird das Instrument auf Märkte in Rezessionssituationen beschränkt.
- Der Ankauf durch einzelne soziale Wohnungsbaugesellschaften ist daher teuer.

ANIL sieht rachat HLM als Mittel der letzten Instanz, wenn privatwirtschaftliche Lösungen und auch der freihändige Verkauf versagt haben. Damit ist das Instrument nicht mehr der Wohneigentumssicherung zuzurechnen.

Der Credit Foncier unterhält mit Sofipard ein staatliches Büro, das eingerichtet wurde, um öffentliche Zwangsversteigerungen von mit staatlichen Krediten (PAP) finanzierten Wohnungen/Häusern zu verhindern. Es gibt keine Detailanalysen zur Funktionsweise.

(2) Kreditlinien/FAAD Fond d'Aide aux Accedants a la Propriete

Bei FAAD handelt es sich um Fonds der Departements zur Hilfe für Eigentümern in finanziellen Schwierigkeiten. Die Leistungen bestehen aus zinslosen Krediten an PAP-Kreditnehmer. Voraussetzungen sind eigene Anstrengungen von Kreditnehmer und privatem Kreditgeber zur Sanierung.

Die FAADs weisen jedoch nur geringe Fallzahlen von Unterstützungen auf (z.B. für das Departement Hoch-Savoyen im Jahr 1995 lediglich 20 Fälle). Die für die Sanierung bewilligten Kreditvolumen werden i.a. als zu gering angesehen (Durchschnitt für Departement Hoch-Savoyen im Jahr 1995: 25.800 FF). Einige Kreditnehmer wollen auch angesichts ihrer Verschuldungshöhe keine zusätzlichen Kredite aufnehmen. Rd. die Hälfte der von ANIL untersuchten Departements unterhält diesbezüglich keine Programme; in einigen Fällen wurden diese für längere Zeit eingestellt.

(3) Lastenzuschuß APL/SDAPL

Durch Departements ausgezahlter Lastenzuschuß als Komponente des französischen Wohngeldes (APL), das ebenso wie in Deutschland an Wohneigentümer und Mieter ausgezahlt wird. APL richtet sich jedoch nicht nur nach Belastungshöhe und Einkommen, sondern auch nach Familiengröße und Standort der Wohnung. APL kann bei Eintreten von folgenden Fällen kurzfristig erhöht werden: Verrentung, Arbeitslosigkeit, Karrierebruch der Mutter durch Geburt eines Kindes, Adoption oder Geburt eines Kindes, Tod des Ehepartners. Allerdings wird APL bei teilweiseem Schuldendienstersatz durch ALV ggf. gekürzt.

Wie aus der Zinsrückstandsstatistik zu erwarten ist ein hoher Anteil von PAP-Krediten von APL-Zahlungen betroffen. Die durchschnittlichen Zahlungen an die Kreditnehmer sind hoch (für fünf Departements der Region Rhone-Alpes: 1260 FF/Monat, bei durchschnittlich 4010 FF/Monat Schuldendienst (31%)). Credit Foncier benennt APL als einziges, volumenmäßig relevantes Instrument des Staates zur Verhinderung der Zwangsversteigerung. Aufgrund der relativ hohen Zahlungen ist es auch für Wohneigentümer relevant. Detaillierte Evaluierungen fehlen.

(4) Öffentliche Hypothekenversicherung / Fonds de Garantie de L'Accession Sociale (FGAS)

Der FGAS verbürgt seit 1993 das Restkapital der üblichsten, nur schwach staatlich reglementierten privaten Bankkredite (Prets Conventionnes¹²), die damit zu sog. Sozialkrediten (Prets de l'Accession Sociale, PAS) werden, und seit 1995 auch das Hauptinstrument der französischen Wohneigentumsförderung, den Pret à Taux Zero (zinsloser Kredit mit variabler Zahl tilgungsfreier Jahre). Dabei gelten Einkommensgrenzen. Der Wert der Bürgschaft wird in Gaudin (1996) mit 0,60% Zinsminderungseffekt angegeben. Dazu trägt bei, daß durch FGAS gesicherte Kredite in Frankreich von den Kreditgebern nur mit 15% (anstatt 50%) risikogewichtet werden müssen.

FGAS wird durch einen einmaligen Beitrag von je 1,25% der Kreditsumme durch den Staat und den Kreditgeber, sowie monatliche Zahlungen des Kreditnehmers (0,20%) finanziert, was mit dem Begriff „mutualization“ umschrieben wird. Der Staat übernimmt jedoch die Haftung für Zahlungsunfähigkeit des FGAS.

Derzeit werden keine Schuldendienstversicherungen durchgeführt, d.h. es handelt sich um eine reine Restkapitalversicherung. Es bestehen jedoch in Analogie zum US-amerikanischen öffentlichen Hypothekenversicherungssystem FHA Planungen, FGAS als Versicherung gegen Arbeitslosigkeit im Vorfeld der Zwangsversteigerung einzusetzen.

Interessant ist das Modell wegen seiner Mechanismen zur Schaffung von Anreizkompatibilität. Diese soll durch die Kombination des Prinzips der gemeinsamen Versicherung, „mutualization“, mit einer maximalen, an den Kreditgeber auszuschüttenden Versicherungssumme je Kreditjahrgang, „responsabilisation“, erreicht werden. Damit verbleiben beim Kreditgeber höhere als erwartete Risiken aus seinem Hypothekenportfolio. Gegen übermäßige Risikokumulation bzw. katastrophale Ereignisse sind sowohl Kreditgeber als auch Fonds geschützt: übersteigen die Kreditverluste eines Jahrgangs eine zweite Schwelle, so haftet der Staat vollständig für diesen Teil der Verluste.

3. Bewertung

Das französische Eigentumssicherungssystem ist vergleichsweise umfassend. Der Bereich der privatwirtschaftlichen Lösungen weist mit einem hohen Marktanteil an flexiblen Krediten und als Standard angebotenen Versicherungen gegen Berufsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit relativ umfangreich genutzte und auf den Zweck der Eigentumssicherung zugeschnittene Instrumente auf. Allerdings scheint die vergleichsweise starke Marktpräsenz von Schuldendienstversicherungen durch Abwesenheit von allgemeinen Restschuld-Hypothekenversicherungen aufgrund der Unsicherheiten der Zwangsversteigerung mitbedingt zu sein.

In dieser Situation ist für viele Kreditnehmer der Abschluß einer Schuldendienstversicherung offenbar eine Kreditzugangsbedingung, die allerdings Kosten nach sich zieht und damit wieder das Kreditausfallrisiko nicht unerheblich verteuert. Wie in Großbritannien sind in Frankreich insbesondere die Arbeitslosenversicherungen teuer, da aufgrund des geringen Nutzungsgrades keine genügend große Diversifizierung möglich ist und das Risiko großer katastrophaler Ereignisse (wie z.B. regionaler Krisen) nicht rückversichert wird. Offenbar sind auch Probleme adverser Selektion. Unklar bleibt aufgrund fehlender unabhängiger Evaluierungen, inwiefern sich die privatwirtschaftliche Arbeitslosenversicherungsversicherung in Frankreich bewährt hat.

Der staatliche Bereich weist ebenfalls innovative Modelle auf, wie z.B. Rückkaufgarantien für Wohnungen. Abgesehen vom Lastenzuschuß APL scheinen die Instrumente jedoch wenig umfassend und transparent zu sein. Die Absicht, den Fonds de Garantie de l'Accession Sociale umfassend für die Wohneigentumssicherung einzusetzen, dürfte - ähnlich wie in den USA - zum Konflikt mit der Arbeitslosenversicherungen anbietenden privaten Versicherungswirtschaft führen und den Markt spalten.

¹² PCs sind Kredite, die einer mit dem Staat getroffenen Konvention unterliegen (Darstellung in Gaudin (1995)). U.a. darf das Zinsniveau dieser Kredite den vom Credit Foncier de France veröffentlichten Referenzzinssatz nicht überschreiten.

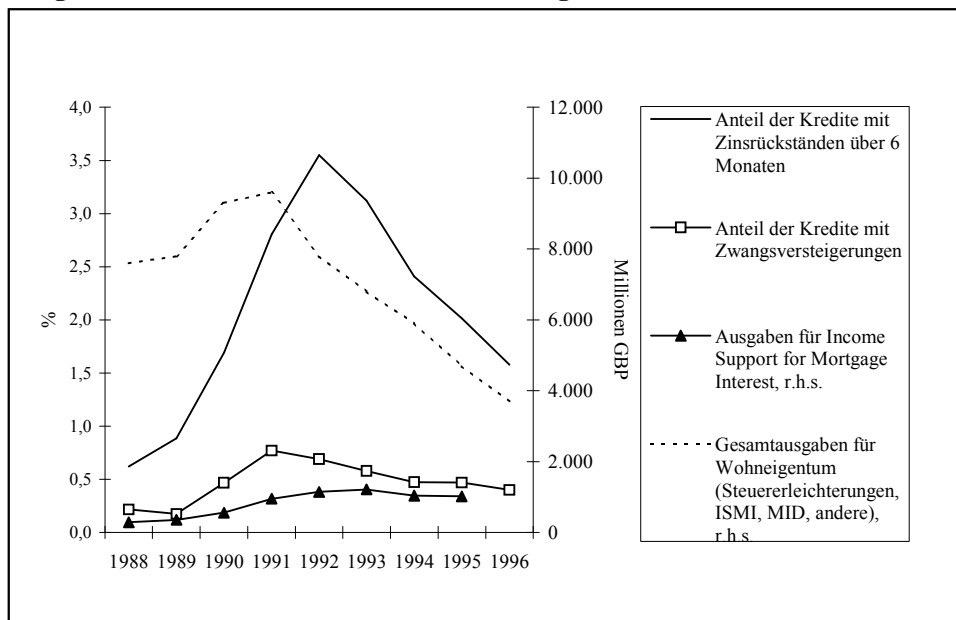
C. Großbritannien

1. Risiko, Ursachen und Konsequenzen des Verlustes von Wohneigentum

a) Risiko und Ursachen

Großbritannien hatte ebenso wie Frankreich und die USA zu Beginn der 90er Jahre eine Kreditrisikowelle erlebt, dessen Konsequenzen bis heute nachwirken. Bis dahin waren die Kreditrisiken im Einfamilienhausbau ähnlich gering wie in Deutschland. Davis (1993) berichtet durchschnittliche Kreditverluste für eine große britische Geschäftsbank zwischen 1976 bis 1991 von lediglich 5 bp oder 0,05%. Diese traditionell niedrige Verlustquote war jedoch, wie Abbildung 3 anhand verschiedener Indikatoren nahelegt, in den neunziger Jahren nicht mehr haltbar. Zwischen 1988 und 1992 versechsfachte sich der Anteil der leistungsgestörten Kredite und mehr als verdreifachte sich der Anteil der Kredite mit Zwangsversteigerungen. Die Krise hält bis heute an.

Abbildung 3: Kreditausfallindikatoren, Ausgaben für Income Support for Mortgage Interest und gesamtes Subventionsvolumen für Wohneigentümer, 1988 - 1994



Quelle: CML, EMF (1997).

Auf dem Höhepunkt der Krise 1991 erreichten die Inbesitznahmen (Repossessions), die zur deutschen Zwangsversteigerung analoge Form der Befriedigung von Hypothekarkreditgläubigern, eine Höhe von 0,77% der ausstehenden Hypothekarkredite. 1997 liegt dieser Wert immer noch bei 0,40%. Zwar liegen darüber keine konkreten Zahlen über sich ergebende Verluste vor; es ist jedoch aufschlußreich, daß nach Ford et al. (1995) nur einer von sechs Kreditnehmern seine Rückstände voll beglichen hat.

Die Relation von Repossessions und Zahlungsrückständen weist auf zügige Durchsetzung des gerichtlichen Verfahrens hin: im Mittel der Jahre 1988 bis 1997 wiesen 2,1% der Kredite Zahlungsrückstände über 3 Monate auf, das Verhältnis zu Repossessions beträgt nur rd. 4:1. Ford et al. stellen in nur rd. zwei Dritteln der Fälle den erfolgreichen Abschluß eines Abkommens zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer fest.

Die Ursachen für Kreditausfälle in Großbritannien sind umfassend untersucht worden, so vom Department of Environment (Ford et al. (1995)), der Bank of England (1992 a-c), vom Council of Mortgage Lenders und in umfangreichen Forschungsprogrammen der Joseph Rowntree Foundation. Der Literaturüberblick ergibt folgende Risikofaktoren (vgl. auch Dübel/Pfeiffer (1994)):

- i) Die Wohneigentumsquote ist mit 68% (1996) extrem hoch, knapp unter dem langfristig tragbaren Niveau (It. Radley (1996): 72%). Daher werden Haushalte mit hoher Einkommensunsicherheit und geringen Eigenkapitalquoten Wohneigentümer, in zunehmendem Maße seit Mitte der achtziger Jahre. Die größte Risikorate für Kreditausfälle Anfang der 90er Jahre wiesen Kredite an Wohneigentümer aus dem Sozialwohnungsbereich auf, die von der „Right-to-buy“-Politik Gebrauch gemacht hatten. Eine hohe Wohneigentumsquote ist gleichzeitig nur durch hohe Beleihungsausläufe zu erzielen. So wiesen in einer Stichprobe von Building Societies von Krediten des Jahres 1989 fast 60% der Kredite Beleihungsausläufe über 95% auf.
- ii) Das makroökonomische Umfeld ist im Vergleich zum Kontinent volatil, mit stark ausgeprägten Zins- und nationalen und regionalen Konjunkturzyklen. Aufgrund der vorherrschenden Gleitzinshypothek schlägt die hohe Zinsvolatilität direkt auf die Belastungen durch. Gleichzeitig werden Immobilien in der Regel mit der Offenmarktmethode anstatt mit der Methode des nachhaltigen Beleihungswertes bewertet, was zu hoher Volatilität der Kreditvolumen und Stop- und Go-Kreditpolitik führt.
- iii) Die hohe Wohneigentumsquote, kombiniert mit liberaler Wirtschaftspolitik, führt zu häufigen regionalen Krisen durch „Lock-in“, d.h. eine Situation in der der Wert der Wohnung unter dem Wert der Finanzierung liegt und daher ein Umzug nur unter Verlusten stattfinden kann. Da gegen regionale Wirtschaftskrisen wenig Gegensteuerung erfolgt, sind regionale Hauspreise in Großbritannien sehr volatil. Gleichzeitig steigt durch Lock-in das Risiko hoher lokaler Arbeitslosigkeit, da da die Mobilität der Haushalte gehemmt wird. Die Alternative, niedriger bezahlte Jobs anzunehmen, führt ebenfalls zu Kreditrisikoproblemen.

Abbildung 4: Gründe für Kreditausfall in Großbritannien

| | 1994 | 1996 |
|------------------------------|--------------|--------------|
| Arbeitslosigkeit | 25,06 | 23,14 |
| - ungelöst* | 10,81 | 9 |
| - gelöst | 14,25 | 14,14 |
| Reduziertes Einkommen | 34,73 | 25,51 |
| - ungelöst | 15,31 | 11,17 |
| - gelöst | 19,42 | 14,34 |
| Überschuldung | 6,44 | 5,46 |
| - ungelöst | 2,5 | 1,98 |
| - gelöst | 3,94 | 3,48 |
| Finanzielles Mismanagement | 12,03 | 15,84 |
| Zusammenbruch der Beziehung | 10,25 | 12,88 |
| Gesundheitliche Probleme | 4,71 | 6,26 |
| - ungelöst | 1,79 | 3 |
| - gelöst | 2,92 | 3,26 |
| Andere Gründe | 6,77 | 10,6 |
| *zum Zeitpunkt der Befragung | | |

Quelle: Laufende Erhebungen von Whitehorse Mortgage Services Ltd.

b) Konsequenzen

In Großbritannien kommt Instrumenten zur Sicherung von Hypothekenkrediten aus Sicht des Kreditnehmers hohe Bedeutung zu, weil das Zwangsversteigerungsrecht effizient ist. Daher ist das Risiko, aus vergleichsweise geringen finanziellen Anlässen das Haus zu verlieren, groß.

Die Inbesitznahme (Repossession) des Pfandobjektes durch den Gläubiger wird trotz eines mehrstufigen Gerichtsverfahrens sehr rasch durchgeführt. Zunächst erfolgt eine Anhörung vor Gericht, in deren Folge der Fall entweder verworfen oder eine unbedingte (Outright) bzw. eine bedingte (on suspended terms) Verfügung der Inbesitznahme (Possession Order) ausgesprochen wird. Die durchschnittliche Zeitdauer bis zur Inbesitznahme nach erfolgter unbedingter Verfügung beträgt rd. 3 Wochen, macht jedoch einen weiteren Vollstreckungstitel notwendig (Warrant of Repossession). Das Gericht kann den Antrag auf Inbesitznahme jedoch mit der bedingten Verfügung aufhalten, wenn der Kreditnehmer die Rückstände mit hoher Wahrscheinlichkeit in einem angemessenen Zeitraum zurückzahlen kann. In der Praxis werden für rd. die Hälfte der Fälle unbedingte Verfügungen ausgesprochen, die in der Regel , mit dem Verlust des Hauses enden.

Zur Alternative zum Gerichtsverfahren und freundschaftlichen Lösungen wurde insbesondere zur Hochzeit der Kreditrisikokrise die Aufgabe des Wohnungseigentums (rd. 30% der Fälle) seitens der Kreditnehmer (Surrender).

Jeder einzelne Kreditausfall wird vom Hypothekenverband Council of Mortgage Lenders (CML) registriert, was die erneute Kreditaufnahme von Haushalten erschwert.

Problematisch ist, daß Möglichkeiten der Einflußnahme des Kreditnehmers auf die Form der Verwertung des Hauses eng begrenzt sind, da das Eigentum unmittelbar mit der Possession Order auf den Kreditgeber übergeht. Der Kreditgeber muß z.B. nicht auf einen besseren Verkaufszeitpunkt warten, um das Risiko von Restschulden des Kreditnehmers zu minimieren.

Bei Bestehen von Restschulden tritt das Überschuldungskonzept der Subrogation ein. Die Beitreibung der Schulden ist in England für weitere 12 Jahre, in Schottland für 5 Jahre möglich. In der Mehrheit der Fälle werden Schuldentrückzahlungsvereinbarungen ohne gerichtliches Verfahren getroffen.

2. Instrumente

a) Privatwirtschaftliche Instrumente

(1) Sanierung/Forbearance

Nach Ford et al. wurden in rd. zwei Dritteln der während der Schuldenkrise auftretenden Fälle freundschaftliche Vereinbarungen zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber geschlossen. Die meistgenannte Form der Schuldendienständerungen während der Krise waren Vereinbarung von Einmalzahlungen für Zinsrückstände und Wiederaufnahme des Schuldendienstes sowie reduzierter Schuldendienst. Laufzeitenverlängerungen, Stundungen und Zinskapitalisierung waren damals unüblich.

Der CML hat in der brit. Tradition von Verhaltenskodices ein Statement of Practice zur Behandlung von Zinsrückständen und Repossessions herausgegeben ((CML (1997)). Darin werden nach den Erfahrungen der Schuldenkrise zunächst die Aufnahme direkter Kontakte zwischen Kunden und Bank empfohlen. Private Mortgage Arrears Counsellors können eine direkte Vermittlungsaufgabe übernehmen. Öffentliche Schuldnerberatung ist demgegenüber zunächst zweitrangig.

Laufzeitverlängerungen werden als wenig effektiv angesehen. Umwandlungen von nicht-amortisierenden in amortisierende Hypotheken unter Reduzierung der monatl. Zahlungen und ohne Vorfälligkeitsentschädigung werden dagegen empfohlen. Zudem werden Stundungen und Zinskapitalisierung mit anschließender Kreditrestrukturierung bei vorübergehenden Einnahmenschwächen oder Krankheit favorisiert.

Zudem versucht der CML, die unregulierte Praxis der Rückstandsgebühren zumindest dahingehend zu vereinheitlichen, daß zumindest über die Höhe der Gebühren in den Konditionsübersichten informiert wird.

Ein weiterer Aspekt ist vorfällige Rückzahlung. Diese ist in Großbritannien eine universelle Option des Kreditnehmers. Vorfälligkeitsentschädigungen sind im Vorfeld vertraglich festgelegt und häufig prohibitiv hoch. Auch hier gibt es erste Anzeichen einer Vereinheitlichung. Allerdings ist der Anteil der Festzinskredite, bei denen Vorfälligkeitsentschädigung erhoben werden kann, klein.

Es gibt eine spezielle Dienstleistungsbranche (Professional Arrears Counsellors), die sich mit Beratung von Kreditgebern und -nehmern bei Zahlungsrückständen beschäftigt. Die Branche weist nach eigenen Angaben eine 80%ige Erfolgsquote auf (definiert als Zahlungen der rückständigen Kreditnehmer oberhalb ihrer normalen monatlichen Zahlungen).

(2) Flexible Hypotheken

Großbritannien weist von den Untersuchungsländern die am stärksten variablen Tilgungsschemata auf. Der Marktanteil flexibler Hypotheken betrug 2% im Jahr 1997 und soll sich 1998 vervierfachen. Der Kreditnehmer kann nach einer Untersuchung des CML verschiedene Optionen erwerben:

- Beschleunigung von Tilgungen, in der Regel ohne Maximalbeträge.
- Zahlungsaufschub bzw. Aussetzung oder Verlangsamung von Tilgungen. Diese für das Management kurzfristiger Einnahmeausfälle wichtige Option bieten nicht alle Kreditgeber an, und es werden zudem oft Maximalbeträge festgelegt (z.B. 6 Monate Zinszahlungen, Reduzierung des Schuldendienstes um 2%).
- Konvertierung der Hypothekenkontos in ein Girokonto, mit periodischen Unter- und Überzahlungen.

Flexible Hypotheken werden als Kurzfristlösung bei Einnahmeausfall gesehen, insbesondere vor dem Hintergrund der 9-monatigen Wartefrist bei Zahlungen der Sozialhilfe für den Schuldendienst (s.u.).

Beispiel: Bedingungen für flexible mortgages der Woolwich Building Society

Unterzahlungen: möglich, keine Mindest- oder Höchstbeträge; Überzahlungen: möglich, keine Mindest- oder Höchstbeträge, Überzahlung kann zurückgeliehen werden; Zahlungsfreie Zeiträume bis zu maximal sechs Monaten; 75% maximaler Beleihungsauslauf; Zinssatz 8,45% (Gleitzins).

(3) Mortgage Protection Plans

Aufgrund der hohen Kreditausfälle und Zwangsversteigerungen werden seit langem private Versicherungen gegen Einnahmefälle des Kreditnehmers angeboten, die sog. Mortgage Protection Plans

(MPP). MPPs schützen den Kreditnehmer im Paket gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Unfall für die Schuldendienstfähigkeit. Sie werden von drei Vierteln aller Kreditgeber angeboten und sind für bestimmte Schuldnergruppen häufig verpflichtend.

Ende 1993 umfaßten sie 14% aller Kredite, d.h. sie hatten etwa den gleichen Grad der Marktdurchdringung wie in Frankreich. Ford et al. (1995) bewerteten die Rolle der MPPs während der Kreditrisikokrise damals durchweg negativ:

- In der Praxis konnte nur ein Viertel der Versicherten im Falle des Kreditausfalls Ansprüche anmelden. Ein Hauptgrund war, daß das nicht bei Kreditvertragsbeginn erfolgte, sondern erst bei Kreditausfall.
- Rd. zwei Drittel der gestellten Ansprüche wurden aufgrund der restriktiven Zahlungsbedingungen abgelehnt.

Insgesamt nur wenig mehr als ein Drittel der Haushalte mit einem Kreditausfall wäre in MPPs überhaupt akzeptiert worden. Kreditgeber sehen bisher private MPPs nicht als vollwertigen Ersatz für staatliche MID an.

Inzwischen ist der Anteil der durch MPP versicherten Kredite trotz starker Medienkritik jedoch auf 20% der ausstehenden und 40-50% der neu abgeschlossenen Kredite gestiegen. Dadurch sind die Kosten der Versicherer gesunken und die Bedingungen der Versicherung haben sich verbessert, wobei die wirtschaftliche Erholung eine Rolle gespielt hat. Derzeit sind nach Angaben von CML (1998) mehr als 80% der Ansprüche erfolgreich.

Die Prämien für MPPs betragen in der Regel rd. 5-7% des Schuldendienstes. Unterstellt man 1% Tilgung und ein Zinsniveau für variable Kredite von 7%, so ergibt sich eine Zinserhöhung von zwischen 0,40 und 0,56%. Diese Daten decken sich mit den Kosten der französischen Arbeitslosenversicherungen, schließen aber zusätzlich Berufsunfähigkeit und Krankheit mit ein.

Ein Problem ist, daß aufgrund des schwachen Wettbewerbs nach internen Angaben des CML bei MPP bisher rd. 60% der Prämien für Verwaltungskosten und Gewinn aufgewendet werden, und nur 40% für Versicherungskosten. Erst seit kurzem gibt einen Anbieter, der die Versicherung zu einem Preis von 1,5% des Schuldendienstes anbietet.

(4) Mortgage Rescue Schemes

Mortgage rescue ist eine Lösung, die in der Regel den Verlust der vollständigen Verfügungsberechtigung, nicht aber der Wohnung, zur Folge hat. Kreditnehmern wird nach erfolgter unbedingter Repossession Order die Umwandlung des Eigentumsverhältnisses in ein Mietverhältnis bzw. Teileigentum angeboten. Das Eigentum wird entweder vom Kreditgeber unmittelbar erworben, oder durch Rück-

kaufvereinbarung von einer housing association (im Falle der Mieterprivatisierung). Die Anreize für das Verfahren sind i.w. dadurch gegeben, daß Sozialhilfe (Income Support, s.u.) nur unter bestimmten Bedingungen, insbesondere bei andauernder Arbeitslosigkeit, bezahlt wird, während Wohngeld (Housing Benefits) unter allgemeineren Voraussetzungen erhältlich ist.

Bei Einführung des Instruments 1991 rechnete man mit rd. 20.000 Fällen. Nach der Untersuchung von Ford et al. (1995) wurde Mortgage Rescue in der Vergangenheit nur von 8% der Kreditgeber angeboten. Während der Hochzeit der Kreditrisikokrise 1992 und 1993 kam es in Großbritannien nur zu 700 Fällen (1991-1995 rd. 2.000 Fälle). Es gibt widersprüchliche Aussagen über die Akzeptanz. Nach einer Umfrage des CML reagierten 4 von 10 Kreditnehmern positiv auf das Angebot, nach Ford et al. findet es i.a. wenig Akzeptanz.

Mortgage Rescue unter Involvierung von öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften stellen anders als in Frankreich in Großbritannien einen Spezialfall dar. Allerdings wird der mortgage rescue anbietende Kreditgeber in der Regel zumindest einen Bewirtschaftungsvertrag mit einer Wohnungsbaugesellschaft abschließen.

ANIL (1998) vergleicht französische und britische Schemata von Mortgage Rescue bzw. Rückkäufen. Gegenüber den oben diskutierten Problemen im französischen Fall werden die britischen Schemata insbesondere durch die Existenz weiterer Kreditgeber behindert, die Interesse an rascher Zwangsversteigerung haben (Analogie zum deutschen Fall). Da es kein dem Verfahren des Loi Neiertz vergleichbares Instrument des Interessensabgleichs zwischen dem Schuldner und seinen Gläubigern gibt, wird die Koordination erschwert. Außerdem fand Ford, daß nur die am höchsten überschuldeten Kreditnehmer Interesse an einem Mietvertrag zeigten; diese hatten jedoch vor Umwandlung in der Regel Probleme mit der Rückzahlung ausstehender Schulden an die Versorger von Wasser, Strom und Gas. Aus Sicht der Wohnungsbaugesellschaften wird der Ankauf der Wohnung mit einem Mieter in der Regel als schlechtes Geschäft angesehen.

(5) Restschuldversicherungen

Mortgage Indemnity Insurance ist die in Großbritannien im allgemeinen bei hohen Beleihungsausläufen verlangte Restschuldversicherung für den Kreditgeber. Als Versicherer treten private Versicherungen und der Kreditgeber selbst auf. Restschuldversicherung berührt nicht das Recht des Kreditgebers (da i.d.R. nur partiell ausgezahlt) bzw. des Versicherers, etwaige Außenstände in voller Höhe vom Kunden einzutreiben („Subrogation“). Es ist nicht bekannt, daß private Versicherer spezielle Mechanismen zur Verhinderung der Repossession entwickelt haben. Dies wird u.a. dadurch behindert, daß nur der Kreditgeber gegenüber dem Kreditnehmer forderungsberechtigt ist (d.h. kein Forderungsübergang). Vielmehr besteht ein Moral Hazard Problem darin, daß der Kreditgeber das Haus übernehmen

und zu jedem beliebigen Zeitpunkt verkaufen kann. Nur lose Verhaltensregeln binden ihn beim Verkauf an die Interessen des Kreditnehmers zur Minimierung von Restschulden.

Zusätzlich gibt es das Konzept der Endowment Mortgage, bei der ein sog. „Repayment Vehicle“ - etwa eine Kapitallebensversicherung oder ein Pensionsplan - als Sicherung eingesetzt wird, um das gesamte Restkapital zum Ende der Kreditlaufzeit in einer Zahlung zurückzuzahlen.

b) Instrumente der Öffentlichen Hand

(1) Income Support for Mortgage Interest und Mortgage Interest Direct

Großbritannien weist mit Abstand das am weitesten entwickelte direkte Subventionssystem bei Wohnungsverlust in den Untersuchungsländern auf. Abbildung 3 zeigt daß, während das gesamte Subventionsvolumen für Wohneigentümer durch Änderung der Steuerförderung stark abgenommen hat, das Unterstützungsvolumen durch Sozialhilfe (Income Support for Mortgage Interest, ISMI) im Zeitablauf zunächst stark angestiegen ist, und nach dem Höhepunkt 1993 trotz drastischer Einschränkungen der Leistungen nur schwach zurückging. 1997 wendete der Staat rd. 800 Millionen Pfund auf.

ISMI existiert seit 1935 und deckt derzeit 50% der Zinskosten für einen Zeitraum von 16 Wochen ab (nicht jedoch die Prämien für endowment loans oder Tilgungszahlungen bei amortisierenden Hypotheken). Bis zur Einführung von MID 1992 wurden nach Ablauf dieser Frist 100% übernommen (1992). Die meisten Kreditgeber unterstützen finanziell ein Programm, bei dem die Sozialhilfeszahlungen direkt an sie durchgeleitet werden.

Seit 1995 sind die der Berechnung zugrundegelegten Zinssätze standardisiert, d.h. werden vom Ministerium vorgegeben. Zudem gibt es eine Wartezeit von 9 Monaten bis zur Anspruchsberechtigung, d.h. es wird erwartet, daß Zahlungen der MPP-Versicherungen bzw. Ersparnisse des Kreditnehmers zur Schuldenbedienung eingesetzt werden. Allerdings zeigen empirische Untersuchungen, daß das Risiko arbeitslos zu werden, bei Kreditnehmern mit MPP gleich hoch ist wie bei Kreditnehmern ohne MPP. Zudem wird das Scheidungsrisiko durch MPP nicht versichert, und zahlreiche Kreditnehmer werden nicht in die Versicherungen aufgenommen. Die Synchronisierung von MPP und ISMI ist deshalb problematisch, solange MPP nicht allgemein verpflichtend ist.

Die mangelnde Anreizkompatibilität ist das größte Problem von ISMI. Zwar darf das Sozialamt zur Reduzierung der Kosten Anweisung an den Haushalt erteilen, in eine billigere Unterkunft zu wechseln (Trading down). ISMI deckt jedoch Hypotheken in Höhe von bis zu £100.000 ab, bei durchschnittlichen Hauspreisen von £ 60.000. Zudem gelten die Zahlungen unbefristet, wodurch Anreize zu Ar-

beitsaufnahme und Schuldensanierungen stark reduziert werden. Bis auf die Standardisierung des Zinsniveaus nimmt ISMI jede Verpflichtung vom Kreditgeber weg, mit Konditionennachlässen bzw. Forderungsverzicht einen Beitrag zur Sanierung zu leisten.

Dagegen wird argumentiert, daß die Zahlung von ISMI als effektiver als die Zahlung von höher dotiertem Wohngeld im teureren privaten Mietwohnungsbau, bzw. die Bereitstellung einer Wohnung im Council Housing, anzusehen ist. Ein wichtiger Aspekt ist daher, daß ISMI die Kommunen finanziell stark entlastet.

c) Neuere Überlegungen

Die anhaltenden Kreditrisikoprobleme führen zu häufiger Infragestellung des relativ umfassenden Instrumentariums. Schon 1995 wurde die Einführung allgemeiner Mortgage Benefits zur Absicherung temporärer Einnahmefälle gefordert.

Anlaß für aktuelle Debatten liefert die Absicht der Regierung Blair, alle direkten Subventionen zu überprüfen und die auf Wohnungsbaukredite zielenden, wie MID, abzuschaffen. Durch dieses neuerliche Signal der Regierung sind Kreditgeber und Versicherungswirtschaft zur Überarbeitung der privatwirtschaftlichen Modelle gezwungen.

Der CML schlägt allgemeine Veränderungen bei Mortgage Protection Plans vor. So soll die Versicherungspolice allgemein bei Kreditvertragsunterschrift gültig werden und nicht erst bei Eintreten der Arbeitslosigkeit auf Antrag (hohe Ablehnungsquote). Zudem werden die Prämien für Arbeitslosenversicherungen als prohibitiv teuer angesehen. Zwei Konzepte zur Erreichung einer Senkung der Risikoprämien werden verfolgt:

- Vom CML wird die Nützlichkeit einer Zwangsversicherung (!) von Kreditnehmern gegen Arbeitslosigkeit in die Diskussion gebracht, da die staatlichen Sicherungssysteme zur Rettung von Krediten nicht ausreichen. Das Pooling wird damit begründet, daß ein versicherungsmathematisches Pricing des einzelnen Arbeitslosigkeitsrisikos schwer durchführbar ist, ganze Gruppen aus dem Markt verdrängen würde. Pooling würde die Risikoprämie durch erzwungene Diversifizierung senken.
- Ohne Zwangsversicherung könnte die Gründung einer Rückversicherung als Special Purpose Vehicle der Industrie einzelne Versicherer bei „katastrophalen“ Ereignissen auffangen.

3. Bewertung

Man kann argumentieren, daß das britische Wohnungsbaufinanzierungssystem Verzerrungen zugunsten des Wohneigentums aufweist. Durch die stark politisch forcierte Marktpenetration, gekoppelt mit - aus Sicht der Kreditnehmer problematischen - Kreditinstrumenten, wurde in der Vergangenheit die

Wahrscheinlichkeit von Kreditausfällen so stark erhöht, daß die traditionellen privatwirtschaftlichen Sicherungsinstrumente, einschließlich Versicherungslösungen, versagten. Die britische Hypothekenversicherungsindustrie hat während der Kreditrisikokrise Verluste in Höhe von 4 Mrd £ erlitten, in etwa gleicher Höhe wie die Hypothekarkreditgeber.

Aufgrund der hohen politischen Bedeutung des Wohneigentums mußte der Staat, in teilweise hektischer Form und unter hohen Kosten, mit hohem Aufwand zugunsten der schwächsten Kreditnehmer intervenieren. Das wichtigste Instrument ist nach wie vor hier die Sozialhilfe; ein Instrument, das jedoch als stark problematisch bezüglich seiner Anreizkompatibilität bei Kreditgebern und Kreditnehmern zu bewerten ist.

Das Eigeninteresse der Kreditgeber an Vorsorge wird zu einer Reorientierung führen, allerdings mit weitgehend privatwirtschaftlichen Elementen. Diese werden stärker als bisher auf das Vorfeld der Vermeidung der Zwangsversteigerung verlagert. Der Anteil von Kreditverträgen mit Mortgage Protection wird weiter steigen, allerdings ohne eine Involvierung des Staates bzw. die Einführung einer Zwangsversicherung für alle Kreditnehmer. Im Gegensatz zu Deutschland gibt es jedoch gute Startbedingungen für effektivere private Versicherungslösungen aufgrund der guten Marktinformationslage und der Existenz einer privaten Hypothekenversicherungsindustrie. Zudem werden flexible Hypotheken deutlich an Bedeutung zunehmen. Stärker staatlich reglementierte Verhandlungsverfahren für Schuldenkrisen nach französischem Modell oder eine Aufweichung des besonders gläubigerfreundlichen Zwangsversteigerungsrechtes sind jedoch nicht zu erwarten.

D. Schweden

1. Risiko, Ursachen und Konsequenzen des Verlustes des Wohneigentums

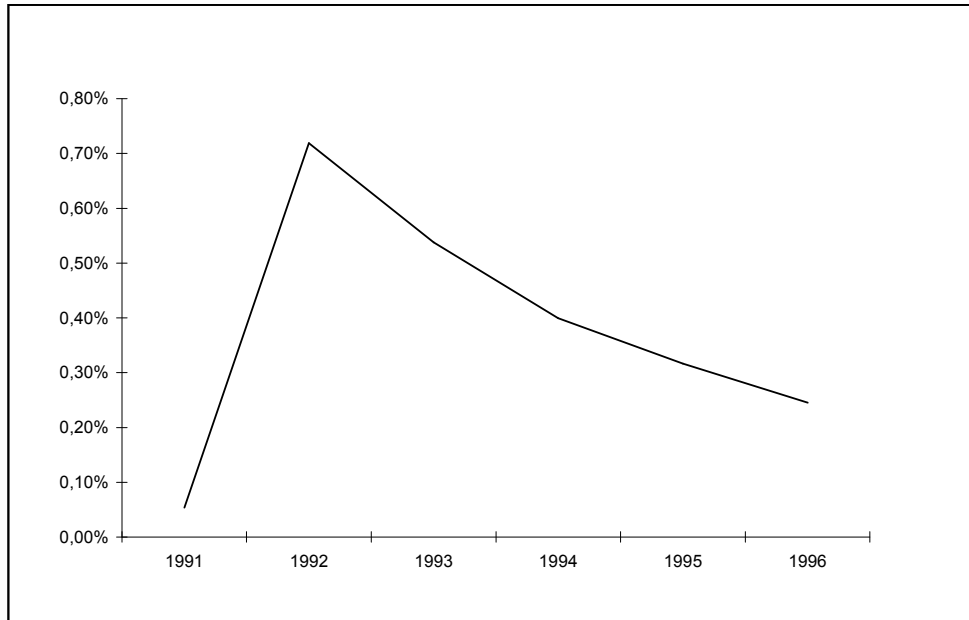
a) Risiko und Ursachen

Die andauernde Immobilienkrise in Schweden zu Beginn der 90er Jahre brachte trotz der niedrigen Wohneigentumsquote (1990: 40,6%) erhebliche Kreditausfallprobleme mit sich. Mitte der 90er Jahre war die Wohnungsbauproduktion auf nur 10.000 Einheiten p.a. gesunken, 1991 hatte sie noch 70.000 betragen.

Abbildung 5 zeigt das Profil der Kreditverluste des zweitgrößten Hypothekarkreditgebers AB Spintab als Anteil an den ausstehenden Wohnungsbaukrediten. Diese erreichten 1992 über 0,7% des Kreditbestandes; danach fand nur eine langsame Stabilisierung statt. Aufgrund der Form der Eigentumsförderung durch fast uneingeschränkten Schuldzinsenabzug ist Immobilieneigentum in Schweden stark in

den oberen Einkommensklassen konzentriert. Kreditausfälle im Wohnungsbaubereich betrafen deshalb auch stärker genossenschaftliches Eigentum und den Mietwohnungsbau.

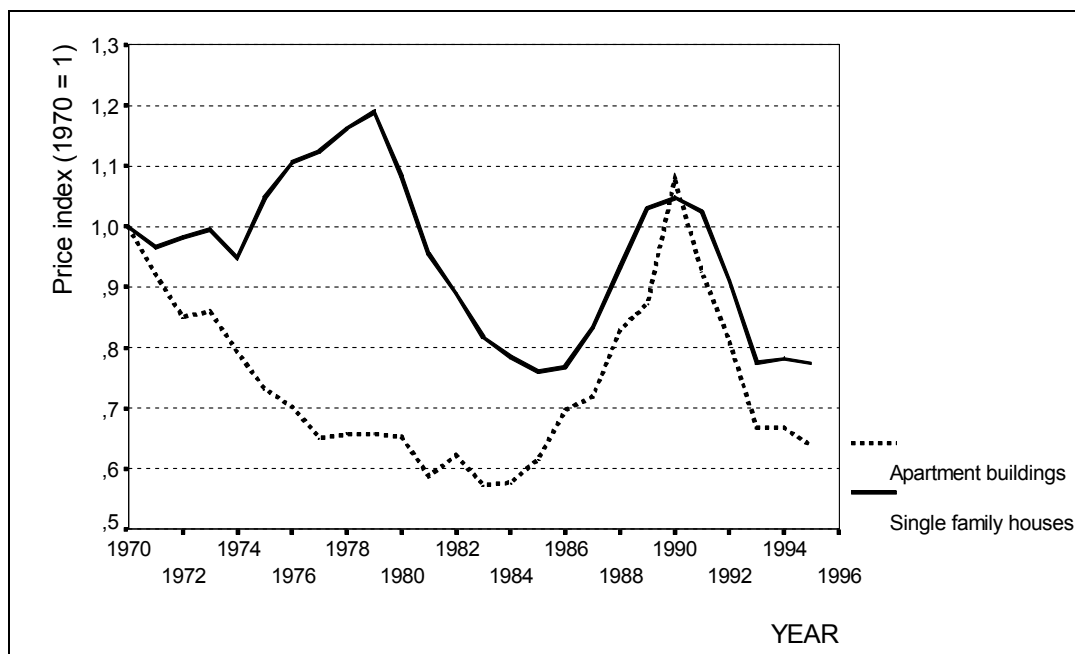
Abbildung 5: Kreditverluste von AB Spintab als Anteil an den ausstehenden Wohnungsbaukrediten



Quelle: AB Spintab.

Abbildung 6 zeigt eine der Hauptursachen der Kreditrisikokrise: starke Schwankungen der Preise für selbstgenutzte Einfamilienhäuser und Mietwohnungen. Der Fall der Preise für selbstgenutzte Wohnungen zwischen 1979 und 1985 und der noch längere Verfall der Mietwohnungspreise wurde durch einen starken Preisanstieg 1985 gestoppt. Die Preise stiegen bis 1990 um 35 bzw. 75%. Danach gab es einen erneuten Preisverfall, mit Stabilisierung erst im Jahr 1993.

Abbildung 6: Entwicklung der realen Preise für selbstgenutzte Einfamilienhäuser und Mietwohnungen, 1970-1993



Quelle: Originalabbildung übernommen aus Turner (1997) in englischer Sprache. Hinweis: nominale Preise wurden unter Verwendung des Konsumentenpreisindex in reale Preise umgerechnet.

Die Erklärung für den Hauspreiszyklus 1985-1995 wird häufig in einer spekulativen Preiserwartungsblase, die durch günstige Finanzierungsbedingungen nach 1985 gespeist wurde, gesehen. Jaffee (1994) (1994) argumentiert jedoch mit generellen makroökonomischen Faktoren. Danach waren (1) starkes reales Wachstum in Kombination mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit, (2) fallende Realzinsen, (3) relativ hohe Grenzsteuersätze, die den Wert des Schuldzinsenabzugs erhöhten, (4) starke Immobilenkreditausweitung und (5) weiterhin hohe Niveaus von Wohnungsbausubventionen für den Preisanstieg verantwortlich.

Nach 1990 wurden diese Faktoren umgekehrt und die realen Wohnungspreise verfielen, da i) die Zinssubventionen über öffentliche Kredite reduziert wurden und die Fluktuationen der Zinssätze an die Marktzinsen angepaßt wurden, und ii) die Grenzsteuersätze als Ergebnis der Steuerreform 1991 reduziert wurden.

b) Konsequenzen

Aufgrund eines Umschuldungsmechanismus, bei dem private Kreditgeber und Kreditnehmer gegen den Staat zusammenarbeiten konnten (s.u.), trug der Staat im selbstgenutzten Wohnungsbau bis zur Abschaffung der Staatshypothek die Hauptlasten eines Kreditausfalls. Die Kreditnehmer waren dadurch in der Schuldenkrise vor Kapitalverlusten geschützt; ohnehin waren die Eigenkapitalquoten aufgrund des Schuldzinsenabzuges nur sehr gering.

Das schwedische Verbraucherkreditgesetz kennt eine eventuelle Haftung des Kreditgebers für Kreditbeträge, die offensichtlich die Zahlungsfähigkeit des Kreditnehmers übersteigen. Überschuldete Kreditnehmer genießen zudem Entschuldung.

Es kam jedoch aufgrund der Kreditrisikokrise zu einer erheblichen Verschärfung der Kreditvergabe-standards. Während in den 80er Jahren Beleihungsausläufe von 85% üblich waren, fielen diese danach auf 60-75 %. Zudem lassen die Banken die Bewertung von Immobilien stärker durch eigene Sachverständige erstellen. In den 80er Jahren war es üblich gewesen, pro-forma-Bewertungen der Immobilie durchzuführen. Zudem wurde die Sicht des Immobilienkredites als Realkredit zugunsten einer stärkeren Akzentuierung der persönlichen Kreditwürdigkeit verändert.

Dies war notwendig, um die Kreditwürdigkeit der Kreditinstitute wieder herzustellen, die als Resultat des Preisverfalls und der erhöhten Kreditausfälle verringert worden war. Die Institute leiden nach wie vor an schlechten Ratings - der Spread zwischen Hypothekendarlehen und öffentlichen Anleihen hat sich von 0,3 - 0,5% vor der Bankenkrise auf 0,6% erhöht, mit entsprechenden Folgen für die Belastungen der Schuldner.

Trotz dieser Probleme verzichten die Hypothekarkreditgeber weitgehend auf eine Einzelfallbehandlung des Kreditrisikos bei der Preisbildung. Ausnahmen bestehen hier nur bei Krediten für Sozialwohnungsprojekte, bei denen die Kommune den Kredit durch Bürgschaft absichert. Im übrigen werden unterschiedliche Kreditrisiken durch unterschiedlich hohe Beleihungsausläufe bzw. durch Kreditrationierung in risikoreichen Bereichen oder Regionen behandelt.

2. Instrumente

a) Sanierung

Das Kernproblem der Schuldenkrise lag in der Lock-in-Situation der Haushalte, d.h. der Wert der Schulden lag in der Regel höher als der Wert des Hauses. Die Lock-in-Situation wurde dadurch verschärft, daß Hypothekarkredite in Schweden nur gegen Zahlung einer den Zinsschaden ersetzenden Vorfälligkeitsentschädigung rückzahlbar sind, d.h. eine Umschuldung bei sinkendem Zinsniveau nach 1991 keine wirtschaftlichen Vorteile erbracht hätte. Diese Situation hätte unter normalen Marktverhältnissen zu höheren Anreizen von Kreditgeber und Kreditnehmer zu einer Sanierung führen müssen, da Zwangsversteigerungen wegen des Risikos hoher Restschulden unter diesen Umständen extrem unattraktiv sind.

Aufgrund der bis 1992 teilweise direkten Kreditvergabe für den Wohnungsbau durch den Staat kam es jedoch zu einem moral-hazard-Problem. Durch die Möglichkeit des Schuldzinsenabzugs und die Ver-

füßbarkeit stets nachrangiger staatlicher Kredite bedingt, lagen die Beleihungsausläufe sehr hoch. Kreditnehmer und Kreditgeber konnten nun das Haus zu einem niedrigeren als im Kreditvertrag zugrunde liegenden Preis freihändig verkaufen, und mit den Erlösen zum gleichen Preis ein neues Haus finanzieren, was einen Kreditausfall ausschließlich zu Lasten der staatlichen Hypothek nach sich zog.

Diese Verfahren wurden 1994 durch eine Gesetzesänderung (Schuldensanierungsgesetz „Skuldsaneringslagen“ von 1994) unterbunden, die es dem Staat ermöglichte, Verluste aus dem Kredit auf das erste Haus mit Subventionszahlungen für die Hypothekenzinsen auf das zweite Haus zu verrechnen.

Ein anderes Hindernis der Sanierung war in der Vergangenheit, daß bei Schuldendienstreduzierung bzw. Schuldenverzicht die staatliche Förderung aufgrund der Mechanik des Schuldzinsenabzugs mit sank. 1994 wurde dieses Problem durch die Umstellung der Förderung von der Basis Kredit auf Basis fiktiver an Quadratmeterkosten orientierter Hauspreise gelöst.

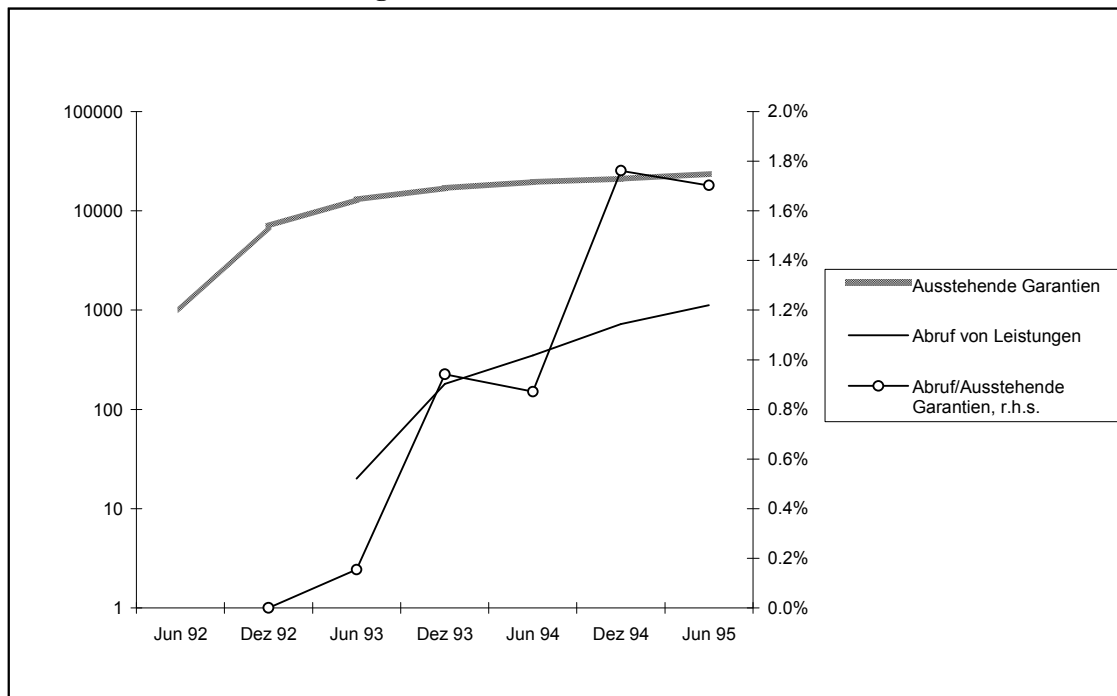
b) Nationaler Garantiefonds (Statens Bostadskreditnämnd BKN)

Geschichte: Der Nationale Garantiefonds Schwedens unterscheidet sich in seiner Anlage deutlich z.B. vom niederländischen Modell. Bei seiner Einführung war er hauptsächlich als Instrument der Konjunkturbelebung am Immobilienmarkt gedacht. Die Preise für Wohnungen waren durch Immobilienrezession und drastische Rückführung der staatlichen Zinssubventionen auf etwa die Hälfte der Produktionskosten gesunken. In diesem Umfeld diente die Einführung von BKN 1992 dazu, durch eine Erhöhung des aus Sicht des Kreditgeber ausreichend gesicherten Beleihungsvolumens die Produktion von teurerem Wohnraum trotz Immobilienkrise möglich zu machen.

Seit Juli 1992 werden Wohnungsbaukredite nicht länger vom Staat direkt vergeben, sondern über den Kreditmarkt. Der Staat nahm die Rolle eines Kreditgarantiegebers an, wofür eine neue Institution gegründet wurde: Statens Bostadskreditnämnd.

Kosten und Haftungsstruktur: Die Garantie gilt für alle Eigentumsformen und wird gegen eine Gebühr von derzeit 50 bp p.a. gewährt. Abbildung 7 zeigt, daß dieser Preis den tatsächlichen Kostenverhältnissen in der Vergangenheit nicht entsprach. Allerdings resultieren die hohen Verluste der Jahre 1994 und 1995 aus Fertigstellungsbeständen aus 1992 und 1993, die unter anderen Kreditabschlußstandards als die derzeit gültigen finanziert wurden.

Abbildung 7: Wirtschaftliches Ergebnis von BKN Ausstehende Garantien und Abruf in Millionen SEK und Entwicklung des Prozentanteils der Abrufe



Quelle: BKN.

Garantiestruktur: Dem Kreditgeber wird umfassende Garantie in Form der Zahlung von Restschulden, rückständigen Zinsen, Rechts- und anderen Kosten gewährt. Die maximale Dauer beträgt 25 Jahre und bezieht sich auf Neubau und Rekonstruktion. Vor 1992 waren Kredite an städtische Wohnungsbaugesellschaften bis zu 100%, an genossenschaftliche Baugesellschaften bis zu 99%, und an alle übrigen Investorengruppen bis zu 95% garantiert. Seit der Reform werden alle Gruppen gleich behandelt. Allerdings betreffen nur 15% der ausstehenden Garantien von BKN den selbstgenutzten Wohnungsbau.

Die maximale Garantiesumme ist 30% (vorübergehend 1993-1995: 40%) der akzeptierten Herstellungskosten; es werden zweitstellige Kredite bis zu einem Beleihungsauslauf von 100% dieser Kosten besichert (d.h. 70-100% Beleihungsauslauf). Produktionskosten dürfen dabei von am Markt erzielten Transaktionspreisen abweichen. Eine Obergrenze der Garantiesumme wird anhand einer Formel, die auch dem schwedischen Eigentumsförderungsmodell zugrunde liegt und mit maximalen Quadratmeterkosten arbeitet, berechnet (max. 365.000 SEK).

Interessant ist, daß die Garantiesumme bis zu einer Obergrenze von 10% (40% in ländlichen Gebieten) jährlich um 1% p.a. erhöht werden darf. Dies erlaubt in gewissem Umfang Zinskapitalisierung, z.B. bei Umschuldung.

Anreizkompatibilität: BKN unterhält Abkommen mit 24 Kreditgebern. Bei Abruf der Garantie wird überprüft, ob die Kreditabschlußstandards eingehalten wurden. Die Kredite können in einer BKN-

eigenen Datenbasis registriert werden, die mit Angaben aus dem nationalen Immobilienregister abgleichbar ist.

Zunächst wurden vom Garantiegeber keine Sanierungsverfahren unterstützt. Seit Juli 1995 gibt es jedoch ein Programm zur Abwendung der Zwangsversteigerung („Default Management Programme“). Zur Bedingung wird gemacht, daß

- bei dem Verfahren mindestens 25% gegenüber der Zwangsversteigerung eingespart werden kann, und
- ein Risikosplit zwischen Kreditgeber und Garantiegeber erreicht wird.

Der Kostensenkungseffekt derartiger freundschaftlicher Lösungen gegenüber der Zwangsversteigerung wird auf 30% geschätzt. Von diesem Verfahren sind hauptsächlich Wohnungen aus genossenschaftlichem Bestand betroffen.

c) Rückkaufgarantie des National Labour Market Board

Arbeitslose, die aufgrund eines neuen Jobangebotes umziehen müssen, können dem NLMB ihr Haus zum Besteuerungswert (75% des Marktwertes) verkaufen, Wenn die Verschuldung höher ist, wird der Wert der Verschuldung angesetzt.

d) Andere Instrumente

Nach wie vor ist das System der Wohnraumversorgung für einkommensschwache Haushalte stark durch den sozialen Mietwohnungsbau bestimmt (über 50% der Mietwohnungen sind in kommunalem Eigentum). Wohngeld wird in Schweden daher i.w. nur an ältere Haushalte und an kinderreiche Familien mit niedrigem Einkommen ausgezahlt. Es gibt keinen Lastenzuschuß.

3. Bewertung

Schweden hat zu Beginn der 90er Jahre eine Immobilienkrise durchlaufen, die zu einer Bankenkrise beigetragen hat. Die Einführung neuer Versicherungs- und Steuermodelle hatte deshalb weitgehend den Schutz der Kreditgeber vor Forderungsausfällen und die Ankurbelung der zwischenzeitlich zusammengebrochenen Wohnungsbaukonjunktur zum Ziel.

Die Interventionen des Staates in die Wohnungsbaufinanzierung haben Anfang der 90er Jahre zu starken Ausfällen beim staatlichen Finanzierungsanteil, der sog. staatlichen Hypothek, und extrem hohen Subventionskosten geführt.

Mit dem Aufbau des nationalen Garantiefonds wurde daher der Rückzug des Staates aus der direkten Wohnungsbaufinanzierung abgedeckt. Entsprechend wurden die Instrumente auf die Absicherung marktwirtschaftlicher Immobilienkredite ausgerichtet. Allerdings handelt es sich um ein Sicherungsinstrument für den Kreditgeber; Zwangsversteigerungen werden nur dann vermieden, wenn dies zu einem günstigeren Ergebnis für den Fonds führt.

Bezüglich der Abfederung von Einnahmenverlusten des Kreditnehmers lassen sich dagegen keine über die allgemeine soziale Sicherung hinausgehenden Instrumente identifizieren.

E. Kurzanalyse Niederlande

1. Einführung

Bezüglich Zwangsversteigerungen sind Daten der National Mortgage Guarantee (s.u.) verfügbar. Diese hatte bis 1993 fast 50% des ausstehenden Kreditvolumens versichert. Zwangsversteigerungen erreichten 1991 ein Maximum als Folgewirkung der Wirtschaftskrise Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre. Rechnet man den Zwangsversteigerungsanteil der National Mortgage Guarantee auf den Gesamtkreditbestand (rd. 2.5 Mio im Durchschnitt der Jahre 1990-1993) hoch, so dürfte die Zwangsversteigerungsquote selbst 1991 nicht über 0,1% des Bestandes gelegen haben.

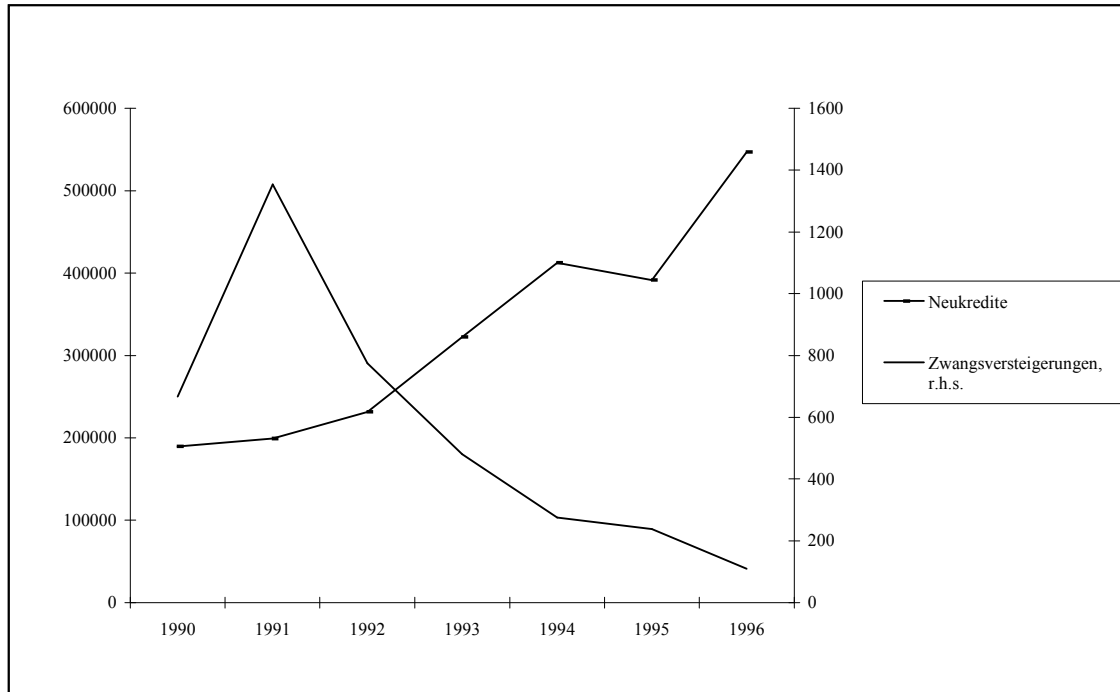
Dies unterstreicht die allgemeine Einschätzung, daß niederländische Kreditgeber versuchen, die Zwangsversteigerung zu vermeiden. Allerdings wurde diese Tendenz durch deutlich steigende Hauspreise in den neunziger Jahren unterstützt.

Die stark steigenden Hauspreise könnten jedoch zu einer Zunahme des Kreditausfallrisikos auf mittlere Sicht führen. Hauptgrund ist, daß, ähnlich wie in Schweden in den achtziger Jahren, eine treibende Kraft für die Hauspreisdynamik in der Form der Wohneigentumsförderung zu sehen ist. In den Niederlanden gilt ein unbeschränkter Schuldzinsenabzug. Durch die Abwesenheit von Obergrenzen werden Anreize zu hohen Beleihungsausläufen gesetzt; bei einem Grenzsteuersatz von 60% sind Haushalte mit hohem Einkommen daher mit besonders hoher Kaufkraft bezüglich Wohnraum ausgestattet.

Im Ergebnis wird durch die Form der Förderung ein gegebener Hauspreiszyklus verstärkt. Zunächst wurden in den Niederlanden durch konjunkturbedingte Immobilienpreissteigerungen einkommensschwache Haushalte in hohem Umfang vom Markt verdrängt, bzw. das Kreditausfallrisiko dieser Haushalte durch hohe Belastungen erhöht. Gleichzeitig stieg mit dem Preisniveau das Neukreditvolumen stark an, und damit die Gefahr einer Überlastung der öffentlichen Haushalte durch zu hohe Steuervergünstigungen. Käme ein plötzlicher Zinsanstieg, so würde sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig der Druck auf die öffentliche Hand steigen, die hohen Steuervergünstigungen zu reduzieren.

Gleichzeitig fielen die Wohnungspreise, und es bestünde die Gefahr einer Kreditrisikokrise nach dem Vorbild Schwedens.

Abbildung 8: Zahl neuer Wohnungsbaukredite und Zwangsversteigerungen (nur National Mortgage Garantie) in den Niederlanden



Quelle: Bouwcentrum (1997)

Es gibt jedoch in den Niederlanden generell weniger drastische Konsequenzen für Kreditnehmer bei Kreditausfall als in Deutschland, da

- die Hauspreis-Einkommensrelation noch geringer ist,
- aufgrund der steuerlichen Rahmenbedingungen die Fremdkapitalquoten sehr hoch sind, d.h. ein geringerer Verlust von Eigenkapital zu befürchten ist,
- Verbraucher Restschuldbefreiung genießen.

Zudem hat die Hauspreissteigerung bisher dazu geführt, daß die Wahrscheinlichkeit des Verbleibens von Restschulden vergleichsweise gering ist. Dies kann sich allerdings bei einer Immobilienrezession umkehren.

Die Zeitperiode zwischen Eintritt des Kreditausfalls und durchgeführter Zwangsversteigerung beträgt etwa 10 bis 15 Monate.

2. Instrumente

a) National Mortgage Guaranty / öffentliche Hypothekenversicherung

Das niederländische öffentliche Hypothekenversicherungssystem (National Mortgage Guaranty) wurde 1995 vollständig reformiert.

Bis 1995 handelte es sich um kommunale Kreditgarantien, die seit 1957 existiert hatten. Garantieverträge wurden bei fünf Vermittlungsagenturen gebündelt. Die Garantie wurde zu 50% von der Kommune und zu 50% vom Staat getragen. Nach dem Wohnungsmarktmonitor 1993 trugen 47% der Wohnungsbaukredite eine kommunale Garantie. Der Kreditnehmer konnte damit eine 100%-Finanzierung realisieren und war lediglich verpflichtet, die Verwaltungskosten zu tragen. Es wurde keine Versicherungsprämie erhoben. Kommunal gesicherte Kredite ersparten dem Kreditgeber zudem die aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalkosten (Gewichtung: 0%) und brachten damit Zinsvorteile für beide Vertragsparteien. Aus der Sicht der Kommunen führte dieses System jedoch zu sehr hohen potentiellen Einzelkreditrisiken im Verhältnis zu ihrer Belastbarkeit (etwa bei lokalen Wirtschaftskrisen) - die Kreditrisikokrisen Anfang der achtziger und neunziger Jahre hatten dies vor Augen geführt; zudem unterhielt jede Kommune eigene Garantiebedingungen und Antragsverfahren mit der Folge hoher Bearbeitungskosten.

Kosten- und Haftungsstruktur: Seit Januar 1995 wird das System von der gemeinnützigen Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (Wohneigentumsgarantiefonds) als Treuhandvermögen unter der Verwaltung des Wohnungsbauministeriums unterhalten. Diese Stiftung ist sehr klein (15 Mitarbeiter) und verursacht nur etwa 3 Mio HfI an Verwaltungskosten (gegenüber rd. 40 Mio zuvor).

Vom Kreditnehmer wird nun eine Risikoprämie (36 bp Einmalprämie) und ein Verwaltungskostenbeitrag (40 HfI) erhoben.¹³ Beide Kostenelemente können in den Kreditbetrag kapitalisiert werden und sind steuerabzugsfähig. Die Zahlungen fließen in einen Fonds, dessen Liquidität in kurzlaufenden Staatspapieren angelegt ist. Für etwaige Liquiditätsdefizite des Fonds haftet im Falle der seit 1995 versicherten Kredite der niederländische Staat, und zwar durch zinslose Darlehen an die Stiftung. Liquiditätsdefizite der Altkredite werden mit einem 50%/50%-Split zwischen Kommunen und Staat ausgeglichen. Die Kommunen dürfen frühere Garantieportfolios an die neue Institution übertragen oder halten.

Garantiestruktur: Die Garantie ist i.w. eine Restschuldversicherung zugunsten des Kreditgebers mit vollständiger Deckung des ausstehenden Kapitals und nur teilweiser Deckung der Zinszahlungen (bis

zu einem Jahr). Zinsrückstandsgebühren und andere Auslagen des Kreditgebers werden nicht erstattet. Kreditgeber und -nehmer profitieren aufgrund der Versicherung von einer 0% Eigenkapitalgewichtung (Basel-Standard: 4%).

Es werden auf Antrag Baufinanzierungen aller niederländischer Kreditnehmer bis zur Höhe von 125% des sog. Zwangsversteigerungswertes abgedeckt¹⁴. Der Zwangsversteigerungswert entspricht zwischen 75% und 90% des Offenmarktwertes, d.h. des Wertes eines von Mietverhältnissen und Nutzungsbeschränkungen freien Objektes, der bei einer freien Versteigerung erzielbar wäre. Der maximal versicherbare Objektwert, einschließlich Nebenkosten, ist HfI 340.000¹⁵. Diesen Wert überschreitende Objekte werden nicht versichert, auch wenn die Kredithöhe darunter liegt (Fallbeileffekt). Der versicherte Wert sinkt mit der Amortisierung im Zeitablauf; für nicht-amortisierende Kredite wird Amortisierung unterstellt.

Anreizkompatibilität: Die Stiftung operiert unter vertraglich mit dem Kreditgeber fixierten Kreditgewährungsstandards (underwriting), die sich u.a. an der Höhe des Einkommens (Kredithöhe als Vielfaches des Einkommens, Formel-Kreditgewährung) und der Belastung (nach Einkommensstufen steigende maxima) orientieren. Teilnehmende Kreditgeber müssen den niederländischen Hypothekarkredit-Verhaltenskodex unterschreiben. Kreditgeber unterschreiben die Versicherung selbständig und ohne Kontrolle durch die NMG. Diese nimmt Tests der Kreditgewährungspolitik nur ex-post vor, d.h. wenn der Versicherungsfall eingetreten ist. Sanktionsmechanismen für Kreditgeber sind nur bei grobem Verstoß gegen den Vertrag vorgesehen, und zunächst auch nur für den Einzelfall (Verweigerung der Zahlung). Die Verträge mit Kreditgebern sind unbefristet.

Nach 4 Monaten Zahlungsausfall ist der Kreditgeber zur Meldung an die Stiftung verpflichtet. Diese wird i.d.R. nicht bei Sanierungsaktivitäten von Kreditgeber und -nehmer intervenieren bzw. diese unterstützen. Derzeitige Geschäftspolitik ist im Gegenteil, bereits nach 7 Monaten seitens der Stiftung auf die Zwangsversteigerung zu dringen. Der Grund für dieses restriktive Verhalten liegt darin, daß die die Verluste aus garantierten Zinsleistungen (5 Monate) seitens des Managements i.d.R. höher erwartet werden als die Restschulden nach Zwangsversteigerung. Hier macht sich negativ bemerkbar, daß die Kreditgeber zwar die Verwaltungskosten von Zinsrückständen tragen, nicht aber anteilig an den Zinsverlusten beteiligt werden.

¹³ Aufgrund der 0% Eigenkapitalgewichtung ergibt sich jedoch ein Zinsvorteil von rd. 50bp für den Kunden, der die Kosten der Versicherung binnen kurzer Zeit amortisiert.

¹⁴ Interessant ist, daß für Ausläufe zwischen 75% und 125% von den Banken in der Regel ein Zinsaufschlag von 10 bis 50bp erhoben wird, obwohl die National Guarantee hier keine Preisdifferenzierung vornimmt.

¹⁵ Es handelt sich damit um ein typisches mittelklasseorientiertes Modul der Wohnungsbauförderung. Der hohe Objektwert und die wenig restriktiven Beleihungsauslaufbedingungen sind auf Besonderheiten der niederländischen Wohneigentumsförderung (Schuldzinsenabzug) und politökonomische Faktoren zurückzuführen.

Allerdings ist das garantierte Portfolio von 160.000 zwischen 1995 und 1997 versicherten Krediten noch zu jung, um statistische Schlußfolgerungen zuzulassen. Bisher gab es auf dieses Portfolio lediglich 200 Zahlungsausfallmeldungen mit Übernahme von Zinsausfällen und 17 Abrufe von Garantieleistungen (calls). Aufgrund bekannter zeitlicher Strukturen von Wohnungsbaukreditausfällen dürften diese Werte noch deutlich steigen. Ein Grund für die geringe Zahl der Meldungen bzw. Garantieleistungen liegt in den derzeit deutlich steigenden Hauspreisen, die freihändigen Verkauf bzw. Zwangsversteigerung in eigener Regie aus Sicht der Kreditgeber attraktiv erscheinen lassen.

Erfolgsindikatoren: Ähnlich wie in Belgien liegt die Registrierungsquote nur bei rd. 10% der Neuausleihungen. In den Jahren 1995-1997 gab es rd. 1,6 Mio Neuverträge, bei nur rd. 160.000 Registrierungen. Als Gründe für die geringe Registrierungsquote lassen sich anführen:

- Verwaltungskosten der Registrierung.
- Die Kosten der öffentlichen Versicherung sind gegenüber Selbstversicherung relativ hoch, zumindest in einer Umgebung steigender Hauspreise.
- Beschränkungen der Kreditgewährung: nicht-amortisierende Hypotheken dürfen nur 50% des gesamten versicherten Betrages umfassen. Diese Hypotheken sind jedoch aus steuerlichen Gründen (Schuldzinsenabzug) besonders attraktiv. Der Steuervorteil einer höheren Nutzung nicht-amortisierender Hypotheken dürfte den Nettonutzen aus der Versicherung übersteigen.

Es gibt keine näheren Angaben zu aus dieser niedrigen Quote entstehender möglicher Fehlsubventionierung oder adverser Selektion. Die Garantie arbeitete bisher kostendeckend (rd. 1,3% Ausfallquote).

Da die Stiftung aus Verwaltungskostengründen keine eigene Überwachungsstruktur hat und rein passiv agiert (auf Meldung bzw. Abruf der Garantien durch die Banken) ist eine aktive Mitwirkung im Vorfeld der Zwangsversteigerung weitgehend ausgeschlossen. Dies könnte bei nur geringen Änderungen der Umweltparameter (z.B. Hauspreiserückgang) zu verstärkten Inanspruchnahmen und Verlusten führen.

Neuere Entwicklungen: Über eine Ausweitung der Garantie im Hinblick auf Absicherung des Schuldendienstes bei Arbeitslosigkeit wird derzeit aktiv nachgedacht. Eine Arbeitslosigkeitsversicherung würde einen Teil der Garantieleistungen auf ausgefallene Zinszahlungen substituieren.

Gleichzeitig möchte die Stiftung in Analogie zur US-amerikanischen Agentur GNMA ihre Tätigkeit auf Versicherung von Hypothekengruppen und damit Unterstützung von Securitization ausweiten.

b) Weitere Instrumente

In den Niederlanden ist im Sanierungsfall vorfällige Rückzahlung jederzeit möglich; die maximale Entschädigung entspricht dem Ausgleich des wirtschaftlichen Nachteils des Kreditgebers. Entschädi-

gungen dürfen grundsätzlich in Härtefällen, die in der Regel mit einem Kreditausfall korrespondieren, nicht erhoben werden (Code of Conduct der niederländischen Banken). Vor allem betrifft dies den Fall der Arbeitslosigkeit, den Todesfall des Ehepartners und berufsbedingten Umzug. Damit wird ein Teil der Kosten des Kreditausfalls über die entsprechende Risikoprämie für vorfällige Rückzahlung auf alle Kreditnehmer übertragen.

Für nicht von der öffentlichen Garantie erfaßte Kredite wird i.d.R. eine Kombination mit einem Lebensversicherungsvertrag verlangt. Der Markt wird inzwischen von Kreditinstrumenten ohne Tilgungen beherrscht, der sog. „Savings Mortgage“ (50% Marktanteil). Diese Konstruktion, die dem Kreditgeber eine vollständige Rückzahlung des Kapitals *bei Fälligkeit* durch eine entsprechende Restschuldversicherung garantiert, maximiert die möglichen Steuervorteile. In den Niederlanden sind Hypothekenzinsen absetzbar.

Explizite Schuldendienstversicherungen existieren lediglich im Bereich der Eigentumsförderung im sozialen Wohnungsbau.

F. Kurzanalyse Belgien

1. Einführung

Die Zwangsversteigerungsquoten liegen in Belgien aufgrund der Probleme in Zwangsversteigerungsrecht und praktischer Durchführung ähnlich niedrig wie in Frankreich. Der Kreditnehmer ist durch zahlreiche juristische und steuerliche Barrieren vor Zwangsversteigerung geschützt.

Für den Kreditgeber hat die Zwangsversteigerung in der Regel hohe finanzielle Nachteile. Die Verkaufskosten eines Hauses (Steuern, Notargebühren, etc.) betragen weit über 20%, d.h. das im Haus gebundene Eigenkapital wird bereits bei nur mäßigem Beleihungsauslauf in der Regel eliminiert, und es treten Restschulden auf. Zudem waren die letzten 20 Jahre von einem nur langsamen Ansteigen der Hauspreise gekennzeichnet.

2. Instrumente

a) Private Restschuldversicherung

In Belgien ist eine private Restschuldversicherung aufgrund der zu erwartenden hohen Verluste aus Zwangsversteigerung bzw. Umschuldungsverfahren in der Regel obligatorisch. Die Kosten dafür be-

tragen nach Berechnungen des europäischen Hypothekenverbandes (EMF (1997)) im Durchschnitt rd. 40 bp.

Im sozialen Wohnungsbau gibt es sowohl im flämischen als auch im wallonischen Teil Belgiens Restschuldversicherungen/Bürgschaften für nachrangige Kredite mit hohen Beleihungsausläufen.

b) Private Schuldendienstausfallversicherung

In den Regionen Brüssel und Wallonie gibt es eine allgemeine privatwirtschaftliche angebotene Versicherung gegen Schuldendienstausfall durch Arbeitslosigkeit, deren Prämien durch die öffentliche Hand finanziert werden. Diese kann von allen Kreditnehmern auf Antrag bei der das Programm durchführenden Versicherung in Anspruch genommen werden. Im folgenden wird das Modell der Wallonie dargestellt.

Kosten- und Haftungsstruktur: Die Finanzierung der Versicherung findet auf privatwirtschaftlicher Basis im Tendersverfahren statt. Es werden alle geeigneten Versicherungsgesellschaften Belgiens zur Bietung aufgefordert. In der Regel beteiligen sich nur rd. 2-3 Gesellschaften¹⁶.

Diese geben einmal im Jahr auf eine öffentliche Ausschreibung ein Angebot für die Absicherung aller Neukreditabschlüsse des nächsten Jahres ab. Der relevante Bietungspreis ist die Versicherungsprämie je Antragsfall. Der Staat erstattet der Versicherung folglich diesen (konstanten) Preis, multipliziert um die (unsichere) Zahl der Antragsfälle; er trägt also das fiskalische Risiko einer Unterschätzung des Antragsvolumens.

Die jährlichen Kosten des Programmes betragen derzeit etwa 50-90 Millionen BFF; je versichertem Kreditnehmer werden rd. 7.700 BEF als Einmalzahlung aufgewendet. Geht man von einem durchschnittlichen Kreditvolumen von 2,5 Mio BEF aus, so beträgt die Risikoprämie bzw. Subvention des Staates damit 31bp.

Garantiestruktur: Die Arbeitslosenversicherungsversicherung deckt einen Teil des Schuldendienstes für eine maximale Dauer von maximal drei Jahren während der ersten 8 Jahre des Kredites ab. Es gibt im Gegensatz zu Frankreich keine Karennzeiten. Die Höchstgrenze des besicherten Schuldendienstes beträgt BEF 250.000 pro Jahr (rd. 12.500 DM). Die Versicherung ist für den Kreditnehmer kostenlos.

Antragsberechtigt (beim Wohnungsbauministerium) sind alle Kreditnehmer, unabhängig vom Einkommen und davon, ob der Verwendungszweck die Finanzierung von Neubauten, der Erwerb von

¹⁶ Probleme der Teilnahme entstanden insbesondere, als über mehrere Jahre hinweg lediglich eine Versicherung im teilweisen Besitz der öffentlichen Hand den Tender gewann. Der Tender für 1997 wurde allerdings von einer privaten Versicherung gewonnen.

Bestandsgebäuden, die Modernisierung oder Restrukturierung ist. Refinanzierungen, die einen großen Teil des Neukreditgeschäftes ausmachen, sind jedoch von der Versicherung ausgeschlossen.

Mindesteigenschaften der Kreditnehmer sind: Selbständigkeit oder zumindest Halbtagsbeschäftigung. Weiterhin darf keine Doppelseigentümerschaft bestehen (bis zu zwei Jahren rückwirkend).

Anreizkompatibilität: Nur Kreditnehmer sind antragsberechtigt, nicht jedoch die Kreditgeber. Aufgrund des Globalcharakters der Versicherung findet keine Einzelrisikoevaluierung bei Antragstellung statt. Jährlich beantragen jedoch nur etwa 2-5.000 Kreditnehmer die Versicherung, d.h. nur rd. 10% der rd. 25.000 in Frage kommenden Kreditfälle. Als Grund wird mangelnde Information durch die Banken bzw. die Versicherungen angegeben.

Auszahlungsberechtigt sind ebenfalls alle Kreditnehmer, d.h. auch solche, die zinsverbilligte öffentliche Kredite in Anspruch nehmen. Während eines Zeitraums von 8 Jahren darf die Wohnung weder teilweise verkauft noch teilweise oder vollständig vermietet worden sein, auch Hauptwohnsitz.

Erfolgsindikatoren: Die Risikoprämie von 0,3% muß angesichts der Tatsache, daß es sich um eine Zwangsversicherung handelt, tendenziell als hoch angesehen werden, was auf den geringen Wettbewerb seitens privater Versicherer um die jährlichen Tender zurückzuführen sein dürfte. Bei einer Nutzungsquote von 10% ist zudem zu erwarten, daß überwiegend Kreditnehmer mit hohem Einkommen, hohem Bildungs- und Informationsgrad und geringer Kreditausfallwahrscheinlichkeit zum Zuge kommen.

Aufgrund der allgemeinen Absicherung findet keine Koordination der Einpassung der Versicherung mit anderen vom Zentralstaat finanzierten Sozialtransfers, wie Wohngeld (APL), Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe statt.

Die Wallonie hat ein ähnliches Wohngeldsystem wie Frankreich und Deutschland. Eigentümer mit niedrigen Einkommen können bei der Société Régionale Wallonne de Logement, die gleichzeitig den sozialen Mietwohnungsbau betreibt, zinsverbilligte Kredite erhalten.

III. WOHN-EIGENTUMSSICHERUNG IN DEUTSCHLAND

A. Risiko, Ursachen und Bedeutung des Verlustes von Wohneigentum

Risiko und Ursachen des Kreditausfalls beim selbstgenutzten Wohnungsbau in Deutschland sind bisher nur in Ansätzen empirisch untersucht worden. Die umfangreiche Studie von Korzcak (1997) im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über Verschuldung und Überschuldung privater Haushalte liefert nur vage Anhaltspunkte zum Immobiliarkredit. Die Gründe dafür sind in der Knappheit von Primärdaten über Zwangsversteigerungen zu suchen.

Kreditgeber haben in der Regel wenig Interesse an der Datenveröffentlichung über Kreditausfälle und Zwangsversteigerungen. In der Vergangenheit haben nur die privaten Hypothekenbanken Daten veröffentlicht, um die günstige Kreditrisikobewertung des Pfandbriefes bzw. ein günstiges Emittentenrating ihrer Institute zu untermauern. Mit der gegenüber einer Bewertung der einzelnen Pools von Hypothekarkrediten zunehmenden Bedeutung des Ratings der Emissionsadresse bei der Pfandbrieffinanzierung wird dieses Motiv schwächer. Auch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen veröffentlicht keine entsprechenden Daten.

Schuldnerberatungen haben sich bis in die jüngste Vergangenheit nur wenig mit dem Immobiliarkredit beschäftigt. Telefonumfragen der Autoren haben hier keine befriedigenden Ergebnisse erbracht. Gleichzeitig gibt es keine ausgebaute öffentliche Rechtspflegestatistik, von Globalzahlen über Immobilizarzangsversteigerungen einmal abgesehen. Es ist bezeichnend, daß eine Hauptdatenquelle über Zwangsversteigerung ein privater Verlag ist, der regelmäßig Termine für Zwangsversteigerungen für private Bietungsinteressenten veröffentlicht.

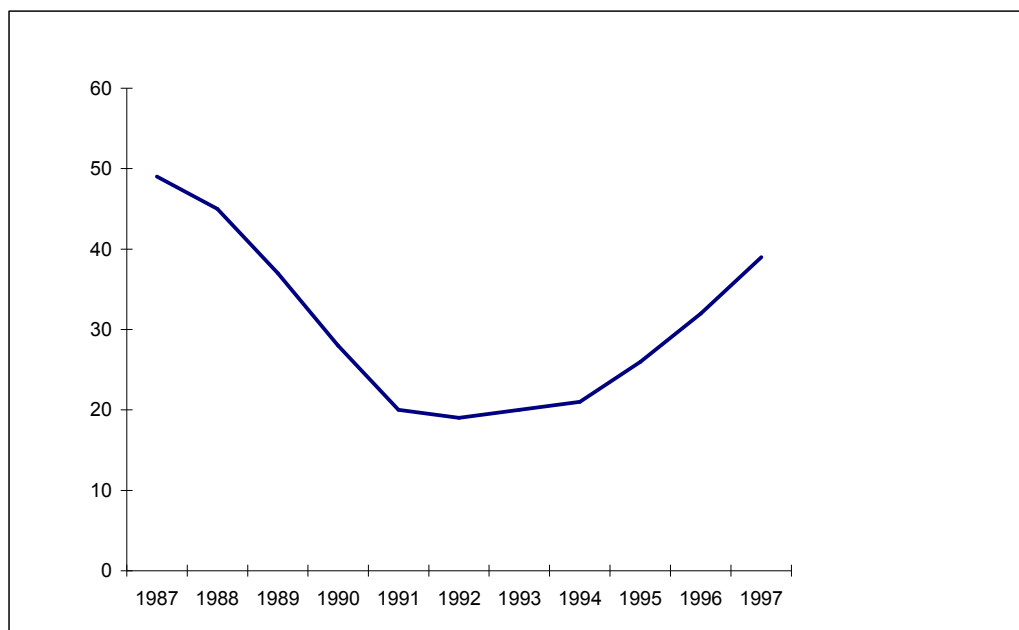
1. Risiko

Nach Angaben des Argetra-Verlages entwickelten sich Zwangsversteigerungen in der Vergangenheit in Deutschland mit starken Zyklen (vgl. Abbildung 9). Im Jahr 1997 wurde ein neuer Höchstwert für die neunziger Jahre erreicht. 1997 gab es nach Angaben des Verlages rd. 39.000 Termine. Ende der achtziger Jahre gab es bereits einmal eine Kreditrisikolage vergleichbarer Größenordnung.

70-75% der Termine betrafen 1997 nach Verlagsangaben Eigentumswohnungen und Ein- und Zweifamilienhäuser. Bei einer angenommenen Selbstnutzerquote von 70% und unter Berücksichtigung eines 5%-Anteils von Wiederholungsterminen ergäben sich zwischen 18.000 und 19.500 Zwangsversteigerungstermine für selbstgenutzte Wohnungen. Jedoch wird in Deutschland weniger als die Hälfte

der Verfahren bis zum Zuschlag durchgeführt; nimmt man eine Spanne zwischen 35% und 50% an, so ergäben sich rd. 6.700 bis 9.400 Zwangsversteigerungen. Bezogen auf eine Zahl von rd. 8,4 Millionen Wohneigentümer mit Restschulden (Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993), läge die Zwangsversteigerungsquote nach dieser überschlägigen Schätzung bei rd. 0,08-0,12%¹⁷. Diese Werte lägen deutlich unter der Hälfte der Zahl der Vergleichswerte britischer Inbesitznahmen (Repossessions) für das Normaljahr 1997, jedoch noch leicht über den französischen Werten.

Abbildung 9: Zwangsversteigerungstermine von Immobilien in Deutschland, in 1.000



Quelle: Argetra-Verlag Ratingen.

Die den Zwangsversteigerungen vorausgehende Zahl der Kredite mit Leistungsstörungen im selbstgenutzten Wohnungsbau ist ebenfalls nicht statistisch erfaßbar. Gespräche mit Bankenvertretern erlauben die Annahme eines Richtwertes von rd. 1% des Bestandes; da vielfach interne computergestützte Erhebungsverfahren sowie eine diesbezügliche Publizitätspflicht fehlen, ist es unwahrscheinlich, daß tiefere empirische Analysen genauere Ergebnisse bringen würden. Falls zutreffend, wäre diese Größenordnung im internationalen Vergleich gering.

Wir schließen zudem aus einer Reihe von Interviews mit Kreditgebern, daß in Deutschland rd. 30% der wirtschaftlichen Kreditausfälle in der Zwangsversteigerung enden. Auch diese Zahl ist in ihrer

¹⁷ Wünschenswert wäre eine kohortenspezifische Berechnung des Zwangsversteigerungsrisikos aus einem Primärdatensatz; d.h. eine Schätzung der kumulierten Wahrscheinlichkeit einer Zwangsversteigerung über die gesamte Lebensdauer des Kredites. Entsprechende Daten sind jedoch bisher wissenschaftlichen Untersuchungen nicht zugänglich gemacht worden und dürften auch nicht in computerisierter Form bei den Banken vorliegen.

Die Autoren sind der Ansicht, daß auf die Zahl der ausstehenden Kredite bezogene Größen eine vergleichsweise gute Approximation für die Wahrscheinlichkeit eines Kreditausfalls über die gesamte Lebensdauer darstellen.

Höhe mit den britischen Daten vergleichbar und liegt deutlich höher als vergleichbare französische Angaben.

Über die typischen Restschulden nach Zwangsversteigerung von selbstgenutztem Wohneigentum gibt es nur wenig Evidenz. Nach Angaben des Argetra-Verlages erreichen Ein- und Zweifamilienhäuser in der Regel Zuschläge bei 85 bis 100% des amtlich festgesetzten Verkehrswertes, Eigentumswohnungen bei 70 bis 85%. Der amtlich festgesetzte Verkehrswert liegt in der Regel unter dem am Markt erzielbaren Wert, da die Gutachter die Mängel des Hauses genau untersuchen und in der Regel Sicherheitsabschläge machen. Daher dürften Wertverluste von 20% und mehr im Zwangsversteigerungsverfahren die Regel sein. Hierbei gibt es offenbar keine deutlichen Unterschiede zu entsprechenden Daten aus Großbritannien und den USA. In Frankreich liegen die erwarteten Wertverluste i.d.R. höher.

Da die Beleihungsausläufe jedoch in Deutschland niedrig sind, dürfte die Quote der Verfahren mit Restschulden deutlich geringer als in den Vergleichsländern sein. Die privaten Hypotheken gaben diese zu Anfang der 90er Jahre mit rd. 15% an. Diese Zahl schließt allerdings Gewerbefinanzierungen und den Mietwohnungsbau ein, und dürfte sich mit dem generellen Anstieg der Zwangsversteigerungen gegen Mitte der neunziger Jahre erhöht haben.

Insgesamt tragen deutsche Banken jedoch traditionell nur geringe Kreditverluste aus dem Wohnungsbaukredit. Die privaten Hypothekenbanken wiesen für die Periode 1977 - 1991 durchschnittlichen Verluste von nur 0,047% des Kreditvolumens auf, wobei das Maximum in einem Jahr 0,118% betrug. Allerdings sind bei Volumendaten geringe Unterschätzungen der Verlustquoten durch den Inflationseffekt gegeben. Bausparkassen, die vom Kreditnehmer typischerweise zusätzliche Sicherungen verlangen, weisen nach eigenen Angaben nur minimale (etwa 0,01%) Kreditverluste auf. Interviews bei Geschäftsbanken legen nahe, daß die kalkulatorische Kreditrisikoprämie in Deutschland bei etwa 0,1 bis 0,2% liegen dürfte. Diese Zahl ist deutlich niedriger als die kalkulatorischen Risikoprämien in Frankreich oder Großbritannien.

2. Ursachen von Leistungsstörungen

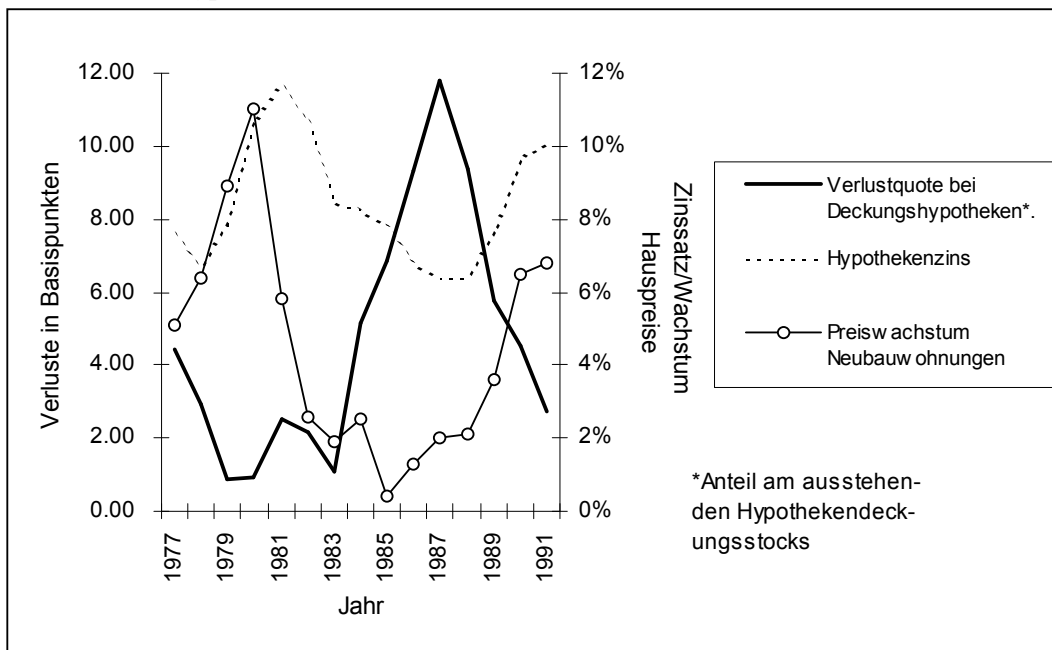
a) Makroökonomische Faktoren

Deutschland weist eine geringe Wohneigentumsquote von nur 40,2% (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993) auf. Bedingt durch diese geringe Marktpenetration und das traditionell aktive Sparverhalten in der Frühphase des Haushaltslebenszyklus dürfte das Kreditausfallmotiv unvorhergesehener Schwankungen der Schuldendienstdeckungskapazität gegenüber dem Motiv des Verlustes des im Haus gebundenen Eigenkapitals durch Zins- und Preisschwankungen deutlich im Vordergrund stehen:

- Zins- und Immobilienpreiszyklen waren in der Vergangenheit in Deutschland im internationalen Vergleich vergleichsweise schwach ausgeprägt. Gleichzeitig fungierte das hohe Eigenkapital im Haus hier für die Kreditgeber als Kreditausfallpuffer.
- Die typische Finanzierung mit hohen Eigenkapitalquoten und hohen Schuldendienstbelastungen (s.u.) weist auf die hohe Hauspreis-Einkommensrelation von rd. 8 hin. Diese macht Eigentümerhaushalte trotz ausreichendem Eigenkapital anfällig für selbst kleinere Einkommensschwankungen. Durch das hohe Kostenniveau bedingt, liegen die anfänglichen Schuldendienstquotienten trotz eines deutlich höheren Ersterwerbalters (rd. 38 Jahre gegenüber unter 30 Jahren) nicht deutlich niedriger als in Großbritannien.

Wie Schneiders/Schauerte (1997) argumentieren, ändert die derzeitige Form der Wohneigentumsförderung an diesen Verhältnissen wenig. Obwohl die Förderung als Annuität über 8 Jahre ausgezahlt wird und damit die größten Belastungsspitzen des Haushaltes, wenn auch in inkongruenter Form, abdeckt, wird sie von Kreditgebern i.w. als Eigenkapitalersatz angesehen, d.h. als ein Instrument der Nachfrage- bzw. Marktausweitung.

Abbildung 10: Hauspreise, Hypothekenzinsen und Verlustquote* bei Deckungshypotheken bei den deutschen Hypothekenbanken, 1977 - 1991



Hinweis: Wohnungsbaukredite beinhalten Kredite für den Mietwohnungsbau.

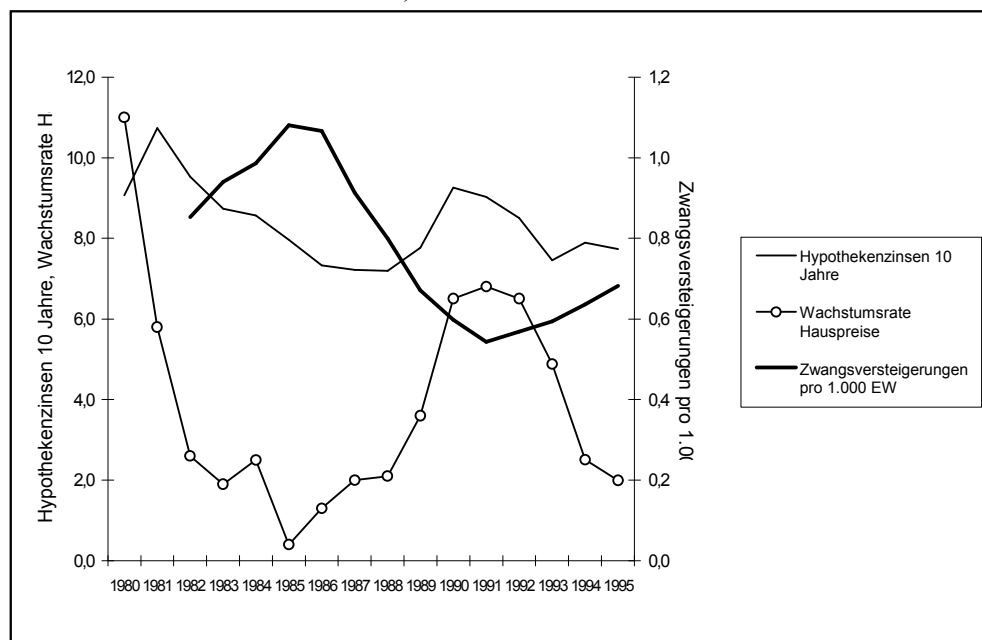
Aufgrund der spezifischen deutschen Finanzierungsstruktur ist das Phänomen makroökonomisch induzierter Haushaltsschuldenkrisen, das zu Beginn der neunziger Jahre in Großbritannien, Dänemark und Schweden über Jahre hinweg Haushalte in ihren Immobilien „einschloß“¹⁸, bisher nicht zu beobachten gewesen. Allerdings zeigt Abbildung 10 mit Daten der privaten Hypothekenbanken, daß

¹⁸ Sog. Lock-in-effect, der auftritt, wenn der Wert des Hauses unter den Wert der Restschulden sinkt. Damit wird ein Verkauf des Hauses erschwert; der Haushalt wird „eingeschlossen“.

Kreditverluste im Wohnungsbau auch in Deutschland mit dem Zins- und Hauspreisniveau korreliert sind.

So gab es zu Beginn der 80er Jahre eine ausgedehnte Stagnationsphase des Immobilienmarktes, die durch den Rückgang des Zinsniveaus nicht kompensiert wurde. Schuldner, die etwa 1982 oder 1983 finanziert hatten, sahen sich sowohl mit erheblichen Verlusten der Werte ihrer Immobilien als auch ggf. mit einem steigenden Marktwert der zu Festzinsen aufgenommenen Hypothekenschulden konfrontiert (negativer Zinsrisikoeffekt). Mit länger andauernder Krise am Immobilienmarkt erhöhten sich die Verluste im Wohnungsbaukredit gegen Mitte der 80er Jahre stark. Diese Interpretation ist konsistent mit dem Erklärungsansatz des Kreditausfalls aus Schwankungen des Eigenkapitals im Objekt. Dagegen ist ein ausgeprägter positiver Zinsrisikoeffekt, etwa aufgrund des Zinshochs der Jahre 1980 bis 1982 nicht festzustellen. Die Interpretationsfähigkeit der Daten wird durch die äußerst geringen Dimensionen der Kreditverluste eingeschränkt. Gemessen an der Größe des Preiszyklusses gab es in Deutschland keine makroökonomisch bedingte Kreditrisikolage.

Abbildung 11: Zwangsversteigerungen je 1.000 Einwohner in Westdeutschland und finanzielle Determinanten des Kreditausfalls, 1980-1995

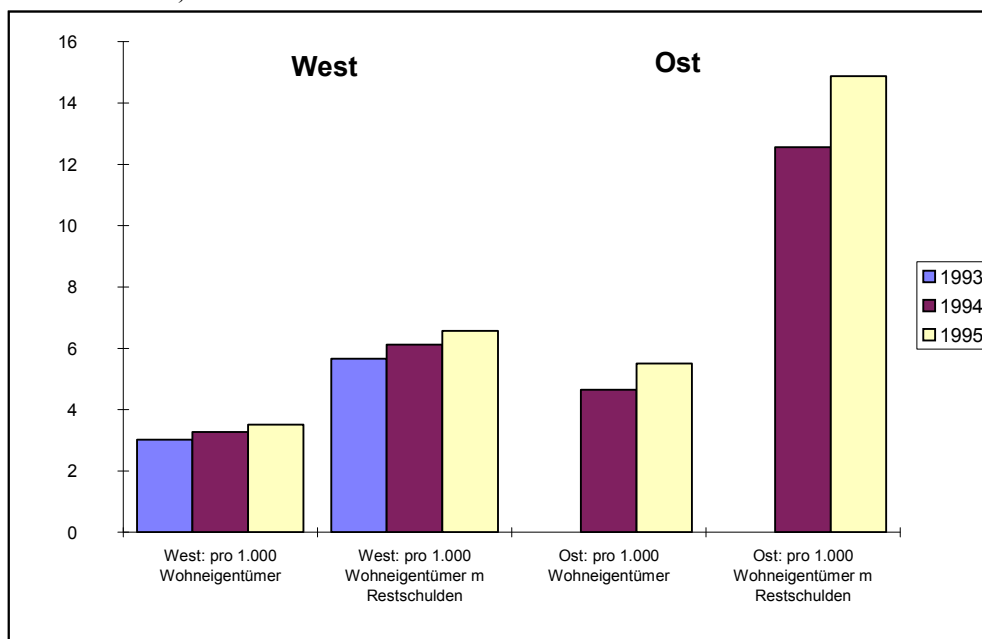


Quelle: Statistisches Bundesamt, Bayerische Vereinsbank, Berechnungen des Autors.

Damit entfällt - unter Status Quo-Bedingungen - weitgehend die Dimension entsprechender Makromodelle der Wohneigentumssicherung, wie sie für Schweden und Großbritannien beschrieben wurden. Z.B. dürfte die Notwendigkeit des Schutzes vor starken Immobilienpreiszyklen durch Rückkaufgarantien in Deutschland schwächer ausgeprägt sein. Gleichzeitig ist der politische Druck geringer, Verschuldungskrisen durch allgemeine Stützungsmaßnahmen des Immobilien- bzw. des Realkreditmarktes zu begegnen, wie etwa 1993 in Dänemark geschehen.

Eine Sondersituation herrscht hierbei auf dem regionalen Wohnungsmarkt Ostdeutschlands vor, wo derzeit sowohl höhere aggregierte Kreditausfallquoten als auch aufgrund des volatilen wirtschaftlichen Förderumfeldes eine höhere Preisvolatilität zu beobachten ist. Abbildung 12 rechnet verfügbare Daten zu Immobilienzwangsversteigerungen in Ost und West auf den Hypothekarkreditbestand um.

Abbildung 12: Zwangsversteigerungen je 1.000 Wohneigentümer und je 1.000 Wohneigentümer mit Restschuld, Ost- und Westdeutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993, Berechnungen des Autors. Hinweis: „Westen“ schließt Berlin ein. „Osten“ schließt für 1994 Mecklenburg-Vorpommern aus.

Es ist aus diesen Daten jedoch nicht möglich, auf eine spezifische, durch entsprechende Makrostrategien zu begegnende Sondersituation Ostdeutschlands zu schließen. Die höheren gemessenen Kreditausfallraten könnten einen normalen Kreditaltersstruktureffekt darstellen - das ausstehende Kreditvolumen stammt hauptsächlich aus der Zeit nach 1993/1994, als der Neubaumarkt für Ein- und Zweifamilienhäuser wiederbelebt wurde. Eine besonders starke regionale Kumulation mikroökonomischer Risiken, so wie die Häufung von Eintritten von Kreditnehmern in die Arbeitslosigkeit, läßt sich zwar für Ostdeutschland insgesamt zeigen, jedoch nicht für den Kreditnehmerbestand. Dieser dürfte aufgrund des starken Nachholbedarfs bei der Eigentumbildung zunächst von einkommensstärkeren Gruppen dominiert sein.

b) Mikroökonomische Faktoren

Als Hauptursachen für Leistungsstörungen in Deutschland sind aufgrund der weitgehenden Abwesenheit des makroökonomischen Motives die typischen mikroökonomischen Faktoren zu vermuten, so wie

- Schwankungen des Einkommensniveaus durch zunehmende allgemeine Einkommensunsicherheit, die auch gutverdienende Haushalte treffen kann.
- plötzliche Änderungen des Einkommensniveaus durch Arbeitslosigkeit, Scheidung usw. Beim Mietwohnungsbau durch kleine Kapitalanleger kommt ein abruptes Absinken des Mietniveaus hinzu.
- Änderungen der Kreditbelastungen (Zinsrisikoallokation).

Empirische Erhebungen neueren Datums zum Immobilienkredit liegen nicht vor. Die Studie von Korczak (1997) gibt für Westdeutschland¹⁹ als häufigste Auslöser von allgemeinen Überschuldungssituationen „Arbeitslosigkeit (37%), Probleme bei der Haushaltsführung (36%), Niedrigeinkommen (32%) und Bildungsdefizite (21%) an. Nach Angaben der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung in Kassel sind die Hauptauslöser von Kreditausfällen Arbeitslosigkeit, Krankheit und Scheidung. Der Anstieg der Zwangsversteigerungen seit 1995 sei u.a. auch mit verstärktem Engagement in selbstgenutztem Wohneigentum aufgrund der hohen Mietbelastungen zu erklären.

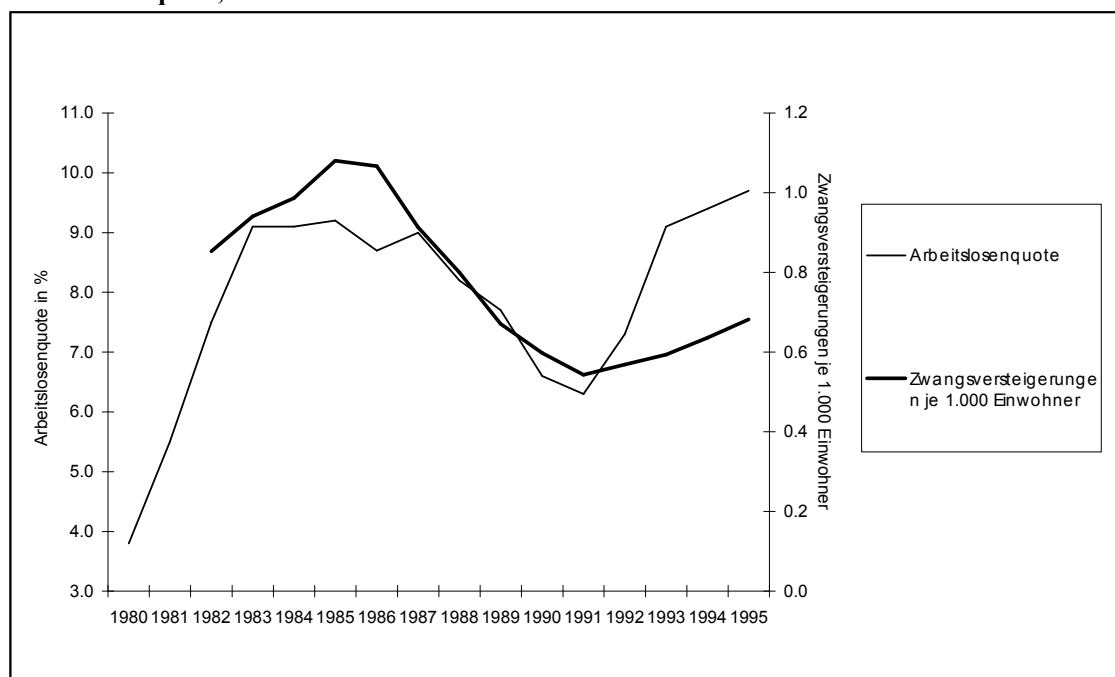
Die Studie von AWOS (1983) bezog sich auf den sozialen Wohnungsbau und kam daher zu einer leicht unterschiedlichen Ursachenanalyse, die sich mit Befragungen der Autoren decken. Aufgrund der unterschiedlichen Kreditnehmergruppen gegenüber dem privaten Markt (geringere Einkommen, kinderreiche Familien) liegen hier Fehlplanungen der Anfangsbelastungen an erster Stelle der Kreditausfallgründe.

(1) Risikofaktor Arbeitslosigkeit

Der Eintritt von Arbeitslosigkeit des Haushaltsvorstandes oder eines Mitverdieners wird als häufigster Grund für Kreditausfall beim Immobilienkredit genannt. Abbildung 13 zeigt eine enge Korrelation zwischen Zahl der Zwangsversteigerungsfälle aus der Rechtspflegestatistik und dem Niveau der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland im Zeitablauf auf. Da die in der Statistik ausgewiesenen Zwangsversteigerungen auch gewerbliche Immobilien umfassen, dürften auch allgemeine konjunkturelle Faktoren für Veränderungen verantwortlich sein. Zudem gibt es auch beim selbstgenutzten Wohneigentum eine ein bis dreijährige Zeitverschiebung zwischen Eintritt des Kreditausfalls und Zwangsversteigerung, so daß eher die Veränderung der Arbeitslosigkeit als deren Niveau als ursächlich für Zwangsversteigerungen sind.

¹⁹ Im Gutachten wird die Quelle als „West-Gutachten“ ohne nähere Quellenangabe zitiert.

Abbildung 13: Zwangsversteigerungen je 1.000 Einwohner in Westdeutschland und Arbeitslosenquote, 1980-1995



Source: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, author's calculations

Für praktische Zwecke interessieren insbesondere zwei Indikatoren: die Wahrscheinlichkeit des Übergangs eines Haushaltes mit Wohneigentum und Restschulden an Hypothekarkrediten in die Arbeitslosigkeit, und die Größenordnungen von Haushalten mit Wohneigentum, die ihr Einkommen überwiegend aus Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe beziehen.

Die Wahrscheinlichkeit des Übergangs eines Haushaltes mit Wohneigentum in die Arbeitslosigkeit läßt sich nicht unmittelbar bestimmen. Ein Anhaltspunkt ist, daß bei einem Bestand von 28 Millionen Erwerbstätigen 1996 brutto 7 Millionen in die Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung wechselten, also ein Viertel (umgekehrt wechselten rd. 6,5 Millionen von der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, so so daß sich ein Zugang von 500.000 Arbeitslosen/Unterbeschäftigten ergab). Der Bruttozugang in die Arbeitslosigkeit wäre zu vermindern um die Größenordnungen der freiwilligen und Sucharbeitslosigkeit, die unbekannt sind. Es ergibt sich eine Obergrenze von 25% p.a. (Bruttozugang von Arbeitslosen/Beschäftigungsstand) und eine Untergrenze von 1,8% p.a. (Nettozugang von Arbeitslosen/Beschäftigungsstand).

In der Bestandsbetrachtung geben die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993 interessanten Aufschluß. 1993 gab es unter rd. 14,3 Millionen Wohneigentümern 303.000, die überwiegend Arbeitslosengeld und weitere 45.600, die überwiegend Arbeitslosenhilfe bezogen. Nur etwa 3488 Haushalte bezogen überwiegend Sozialhilfe. Die Wohneigentumsquoten bei Erwerbstätigen lagen entsprechend bei 41,7%, die der Bezieher von Arbeitslosengeld bei 28,7% und die der Bezieher von Arbeitslosenhilfe nur bei 10,2%. Bei Sozialhilfeempfängern sind nur 1,4% Wohneigentümer.

Damit fällt die Wohneigentumsquote erwartungsgemäß rasch mit der Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. Höhe der Lohnersatzleistungen. Allerdings muß vor Überinterpretation der Daten gewarnt werden, denn die geringere Wohneigentumsquote bei längerer Arbeitslosigkeit kann ebenso mit gleichzeitig verändertem Familienstatus (Scheidung) und anderen Faktoren zusammenhängen.

Tabelle 4: Verschuldung von Wohneigentümern nach überwiegendem Lebensunterhalt

| Überwieg. Lebensunterhalt durch ... | | Haushalte mit Restschuld an Hypothekenkrediten | | | | |
|---------------------------------------|---------------------------------------|--|---------------------------|------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| | | Zahl der Haushalte | Restschuld nettoeinkommen | Restschuld Hypothekarkredite | Haushaltsnettoeinkommen | Restschuld Hypothekarkredite |
| | | Mittelwert | Mittelwert | Median | Median | Median |
| Wohneigentümer | Erwerbstätigkeit | 6,394,161 | 91,833 | 110,133 | 83,098 | 65,000 |
| | Unterhalt von Personen o. Vermögen | 99,949 | 66,172 | 172,156 | 61,118 | 44,500 |
| | Renten aus gesetzlich. Rentvers. | 1,102,667 | 57,414 | 35,339 | 50,679 | 13,796 |
| | Arbeitslosengeld | 158,815 | 53,679 | 58,711 | 51,683 | 20,000 |
| | Arbeitslosenhilfe | 26,942 | 50,537 | 53,855 | 47,771 | 64,000 |
| | Sozialhilfe | 482 | 45,036 | 115,000 | n.v. | n.v. |
| | Pension f. ehem. Beamte | 336,981 | 84,924 | 56,748 | 79,249 | 20,598 |
| | sonst. öffentl. Transferz. (Bafög...) | 109,058 | 62,053 | 64,912 | 55,849 | 32,376 |
| | Betriebs-/Werksrent. | 59,817 | 111,308 | 75,224 | 106,803 | 27,313 |
| | Vorruhestandsgeld | 67,442 | 51,617 | 29,995 | 42,541 | 16,000 |
| | Insgesamt | 8,356,313 | 85,271 | 96,207 | n.v. | n.v. |
| alle Haushalte (zum Vergleich) | Erwerbstätigkeit | 20,414,594 | 66,245 | 42,406 | | |
| | Unterhalt von Personen o. Vermögen | 891,951 | 30,884 | 19,568 | | |
| | Renten aus gesetzlich. Rentvers. | 9,458,034 | 36,826 | 4,783 | | |
| | Arbeitslosengeld | 1,057,728 | 35,086 | 10,008 | | |
| | Arbeitslosenhilfe | 445,936 | 21,193 | 3,364 | | |
| | Sozialhilfe | 243,315 | 22,932 | 228 | | |
| | Pension f. ehem. Beamte | 1,318,345 | 66,812 | 15,480 | | |
| | sonst. öffentl. Transferz. (Bafög...) | 962,448 | 33,352 | 8,258 | | |
| | Betriebs-/Werksrent. | 148,066 | 96,903 | 32,206 | | |
| | Vorruhestandsgeld | 681,106 | 38,345 | 3,483 | | |
| | Insgesamt | 35,621,528 | 54,490 | 27,400 | | |

| Überwieg. Lebensunterhalt durch ... | | Haushalte mit Restschuld an Konsumenten- und Hypothekarkrediten | | | |
|-------------------------------------|---------------------------------------|---|--------------------------------|------------------------------|-------------------------|
| | | Zahl der Haushalte | Restschuld Konsumenten-kredite | Restschuld Hypothekarkredite | Haushaltsnettoeinkommen |
| | | Median | Median | Median | Median |
| Wohneigentümer | Erwerbstätigkeit | 1,265,878 | 9,000 | 87,500 | 82,073 |
| | Unterhalt von Personen o. Vermögen | 7,294 | 14,800 | 250,000 | 76,228 |
| | Renten aus gesetzlich. Rentvers. | 110,639 | 6,600 | 28,000 | 55,551 |
| | Arbeitslosengeld | 35,024 | 6,000 | 21,000 | 37,322 |
| | Arbeitslosenhilfe | 2,484 | 3,000 | 45,000 | 40,618 |
| | Sozialhilfe | 0 | n.v. | n.v. | n.v. |
| | Pension f. ehem. Beamte | 33,225 | 7,007 | 24,480 | 85,075 |
| | sonst. öffentl. Transferz. (Bafög...) | 20,147 | 7,754 | 55,000 | 49,912 |
| | Betriebs-/Werksrent. | 4,539 | 9,500 | 26,000 | 111,683 |
| | Vorruhestandsgeld | 12,737 | 6,000 | 13,409 | 37,699 |
| | Insgesamt | 1,491,967 | 8,500 | 73,000 | 78,843 |

Quelle: eigene Auswertungen aus EVS 93.

Die mittleren Kreditvolumen der arbeitslosen Wohneigentümer betragen mit 58.700 DM (Arbeitslosengeld) bzw. 53.800 DM (Arbeitslosenhilfe) nur etwa 50% derjenigen der Erwerbstätigen (110.000 DM). Hier dürften u.a. Alters- und Berufsgruppeneffekte im Spiel sein, die einen Vergleich erschweren. Interessant ist jedoch, daß die durchschnittlichen Einkommen der Arbeitslosen rd. 57% der Einkommen der erwerbstätigen Wohneigentümer betragen, was eine günstigere Schuldendienstrelation implizieren würde. Eine Medianbetrachtung verdeutlicht, daß nur diejenigen Arbeitslosen mit geringen Restschulden das Haus tatsächlich behalten: Der Median der Restschulden liegt bei Beziehern von Arbeitslosengeld bei nur 20.000 DM, bei Erwerbstätigen jedoch bei 65.000 DM; d.h. jeder zweite arbeitslose Wohneigentümer dürfte nur jährliche Belastungen von 2.000 DM tragen. Erneut liegen die Medianeinkommen weniger weit auseinander.

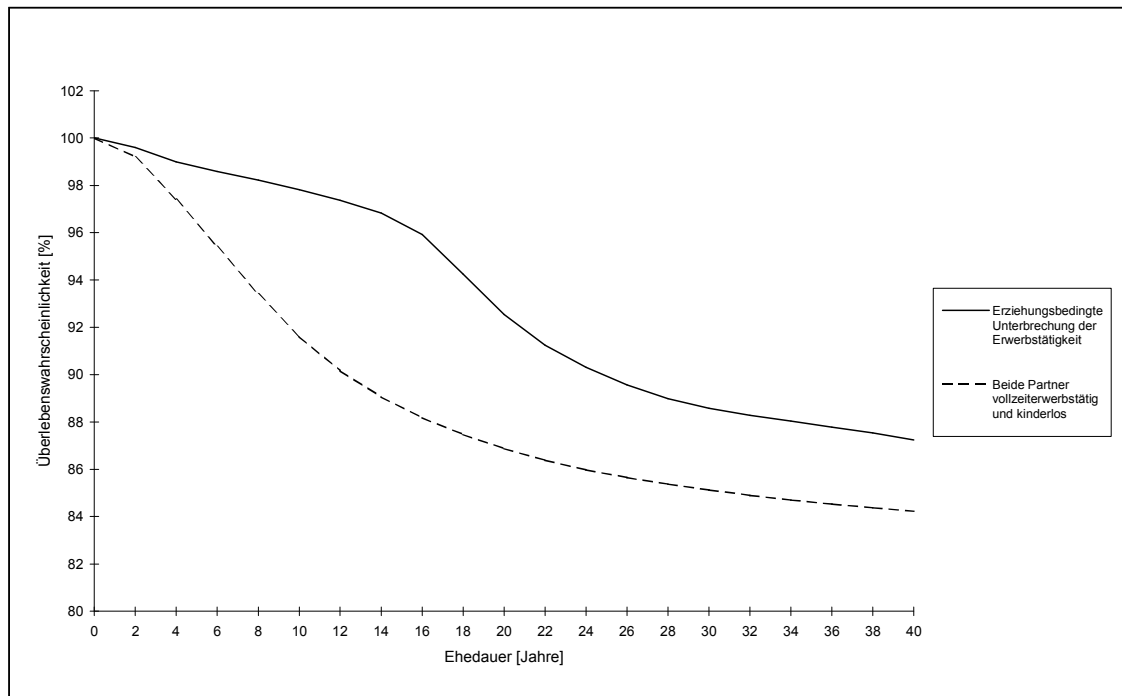
Aufschlußreich ist auch eine Betrachtung der Konsumentenkreditschulden der Eigentümer mit Restschulden. Hier ergibt sich ein Median von 9.000 DM bei Erwerbstätigen, aber nur noch von 6.000 DM bei Beziehern von Arbeitslosengeld und 3.000 DM bei Beziehern von Arbeitslosenhilfe.

(2) Risikofaktor Scheidung

In Deutschland werden jährlich rd. 150.000 Ehen geschieden, bei rd. 400.000 Eheschließungen. Das Risiko der Ehescheidung beträgt nach den in Abbildung 14 widergegebenen Studienergebnissen insgesamt rd. ein Drittel. Dabei gibt es Unterschiede in Gesamtrisiko und Zeitprofil, je nachdem, ob die Ehe kinderlos (typischerweise Doppelverdiener) oder mit kinderbedingter Unterbrechung der Erwerbstätigkeit geführt wurde.

Bei der kinderlosen Gruppe, die mit geringerer Wahrscheinlichkeit Wohneigentümer wird, ist das Gesamtrisiko etwas erhöht und das Zeitprofil kulminiert zwischen dem 5. und 10. Jahr in einem jährlichen Scheidungsrisiko von rd. 2%. Ab dem 20. Ehejahr beträgt das Scheidungsrisiko hier nur noch 0,5% p.a. D.h. in der für die Kreditvergabe kritischen Zeit der ersten zehn Jahre werden bereits rd. 13% der kinderlosen Ehen geschieden.

Bei Familien mit Kindern und gleichzeitig kinderbedingter Unterbrechung der Erwerbstätigkeit und mit einer deutlich höheren Wahrscheinlichkeit, Wohneigentümer zu werden, ist das gesamte Scheidungsrisiko zwar fast gleich hoch; es kumulieren dagegen die Scheidungsraten erst nach der Kindererziehungszeit nach 20 Jahren, bei rd. 1,5% p.a.. Bis dahin beträgt das Scheidungsrisiko nur etwa 0,5% p.a.; d.h. in der kritischen Zeit werden nur rd. 5% der Ehen geschieden. Wenn das Risiko sich später erhöht, ist das Eigenkapital im Haus bereits hinreichend groß und die Schuldendienstbelastung hinreichend klein, um einen Kreditausfall zu verhindern.

Abbildung 14: Überlebenswahrscheinlichkeit der Ehe in Abhängigkeit von ihrer Dauer

Quelle: Bundesministerium für Jugend, Familie, Gesundheit und Frauen.

Interessant sind erneut ergänzende Daten zu Wohneigentümern mit geschiedenen Haushaltsvorständen aus EVS 1993. Bei insgesamt 8,356 Millionen Eigentümern mit Restschuld gibt es rd. 370.000 geschiedene und 85.000 dauerhaft getrennt lebende Eigentümerhaushalte. Insgesamt beträgt die Wohneigentumsquote bei geschiedenen Haushalten nur 19%, gegenüber 52,4% bei Verheirateten.

Bei fast genau gleich hoher mittlerer Restschuld an Wohnungsbaukrediten (99.000 DM) liegen die mittleren Jahresnettoeinkommen der geschiedenen Eigentümer um fast ein Drittel unter denen der Verheirateten (63.000 gegenüber 91.000 DM). Allerdings ist die finanzielle Situation der Geschiedenen, die Wohneigentümer sind/bleiben, nicht schlechter als diejenige der ledigen Wohneigentümer. Eine Betrachtung der Mediane ergibt ähnliche Relationen: der Median der Restschulden bei Geschiedenen beträgt 55.800 DM gegenüber nur 50.000 DM bei Verheirateten, der Median der Jahresnettoeinkommen beträgt bei geschiedenen Eigentümern mit Restschulden 55.000 DM und bei Verheirateten 82.500 DM. Bei Berechnung von standardisierten, d.h. um Familiengröße angepaßte, Einkommen würde sich diese Relation verkleinern.

Tabelle 5: Verschuldung von Wohneigentümern nach Familienstand

| Familienstand | | Haushalte mit Restschuld an Hypothekenkrediten | | | | |
|---------------------------------------|-------------------------|---|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| | | Zahl der Haushalte | der Haushalts-nettoeinkommen | Restschuld Hypothekarkredite | Haushalts-nettoeinkommen | Restschuld Hypothekarkredite |
| | | Anzahl | Mittelwert | Mittelwert | Median | Median |
| Wohneigentümer | ledig | 504,103 | 63,828 | 102,602 | 56,438 | 58,000 |
| | verheiratet | 6,863,478 | 90,797 | 99,971 | 82,493 | 50,000 |
| | verwitwet | 532,809 | 52,376 | 37,533 | 44,013 | 15,700 |
| | geschieden | 370,672 | 63,129 | 98,098 | 54,930 | 55,800 |
| | dauernd getrennt lebend | 85,251 | 68,989 | 113,910 | 61,753 | 74,905 |
| | Insgesamt | 8,356,313 | 85,271 | 96,207 | 77,547 | 48,000 |
| alle Haushalte (zum Vergleich) | ledig | 6,195,266 | 35,583 | 13,028 | | |
| | verheiratet | 20,329,661 | 69,200 | 39,925 | | |
| | verwitwet | 5,350,705 | 32,175 | 4,100 | | |
| | geschieden | 3,196,576 | 36,922 | 14,748 | | |
| | dauernd getrennt lebend | 549,321 | 42,893 | 26,562 | | |
| | Insgesamt | 35,621,529 | 54,490 | 27,400 | | |
| Wohneigentümer | | Haushalte mit Restschuld an Konsumenten- und Hypothekarkrediten | | | | |
| | | Zahl der Haushalte | der Haushalts-nettoeinkommen | Restschuld Hypothekarkredite | Restschuld Konsumentenkredite | |
| | | Anzahl | Median | Median | Median | |
| | ledig | 91,441 | 55,650 | 83,000 | 10,000 | |
| | verheiratet | 1,268,409 | 82,073 | 80,000 | 8,644 | |
| | verwitwet | 48,890 | 46,254 | 39,000 | 6,000 | |
| | geschieden | 68,362 | 61,852 | 62,000 | 7,283 | |
| | dauernd getrennt lebend | 14,864 | 61,753 | 84,000 | 6,000 | |
| | Insgesamt | 1,491,966 | 78,843 | 73,000 | 8,500 | |

Quelle: eigene Auswertungen aus EVS 93.

(3) Risikofaktor Komplexität der Finanzierung und mangelnde Transparenz

Die Finanzierung eines Hauses ist in Deutschland im internationalen Vergleich komplex und mit hohen Informationskosten verbunden. Die Transparenz des Marktes für Immobilienfinanzierungen ist schwach.

In Deutschland wird selbstgenutztes Wohneigentum in der Regel durch das Schnüren eines Paketes aus aus Personalkredit und in der Regel zwei Realkrediten (Bausparkredit oder zweistellige Hypothek oder öffentliche Hypothek, und erststellige Hypothek) finanziert (vgl. Abbildung 15). Auch die Quellen des Eigenkapitals sind vielfältig. Dadurch ergibt sich eine komplexe Entscheidungssituation.

Zwar wird der Hypothekarkreditmarkt zunehmend von den in Konkurrenzbeziehung zueinander stehenden Bankengruppen aus einer Hand bedient, d.h. alle Formen des Real- und Konsumentenkredites sowie Versicherungsprodukte werden von der gleichen Bankengruppe angeboten. Jedoch sind die Beratungs- und Informationsstandards im allgemeinen, sowie selbst über Produkte gruppenzugehöriger Unternehmen im besonderen, nur schwach ausgeprägt.

So fehlt in der Regel über die Effektivzinsberechnung hinaus ein Beratungsservice durch zuverlässige Berechnungen der Vorteilhaftigkeit einzelner Kreditangebote sowie der sich aus der Finanzierung ergebenden Gesamtbelastungen. Es gibt zudem Lücken bei den Publizitätsstandards der Verbraucherkreditgesetzgebung: so sind deutsche Kreditgeber nicht zur Angabe eines Zins- und Tilgungsplanes im Kreditangebot verpflichtet; Lücken in der Einbeziehung der Kostenelemente für die Effektivzinsberechnung führen dazu, daß nicht aufzunehmende Kostenelemente, wie Bereitstellungsprovisionen, Teilauszahlungszuschläge und Immobilienbewertungskosten, immer stärker den Wettbewerb bestimmen²⁰. Dabei ist der Kosteneffekt für den Verbraucher nur schwer zu bestimmen.

Unabhängige Beratungsleistungen könnten etwa durch eine professionelle Kreditvermittlungsbranche erzielt werden, wie sie etwa in den Niederlanden und Großbritannien existiert. Dort können sich Konsumenten in sog. „Mortgage Shops“ zentral über die Kreditangebote verschiedener, miteinander konkurrierender Kreditgeber informieren und beraten lassen. In Deutschland steht dagegen die Kreditberatungs- und -vermittlungsbranche in schlechtem Ruf. Private Kreditvermittlungen leiden darunter, daß keine einheitlichen Qualifikationsvoraussetzungen vorausgesetzt werden. Zudem ist die Kreditvermittlung gegenüber der Vermittlung von Versicherungen finanziell unattraktiv. Kreditvermittlung in größerem Stil wird dagegen in Deutschland in der Regel von für einzelne Banken (-gruppen) auf Provisionsbasis arbeitende Strukturvertrieben betrieben.

(4) Risikofaktor hoher anfänglicher Schuldendienst und Asynchronität der Wohneigentumsförderung

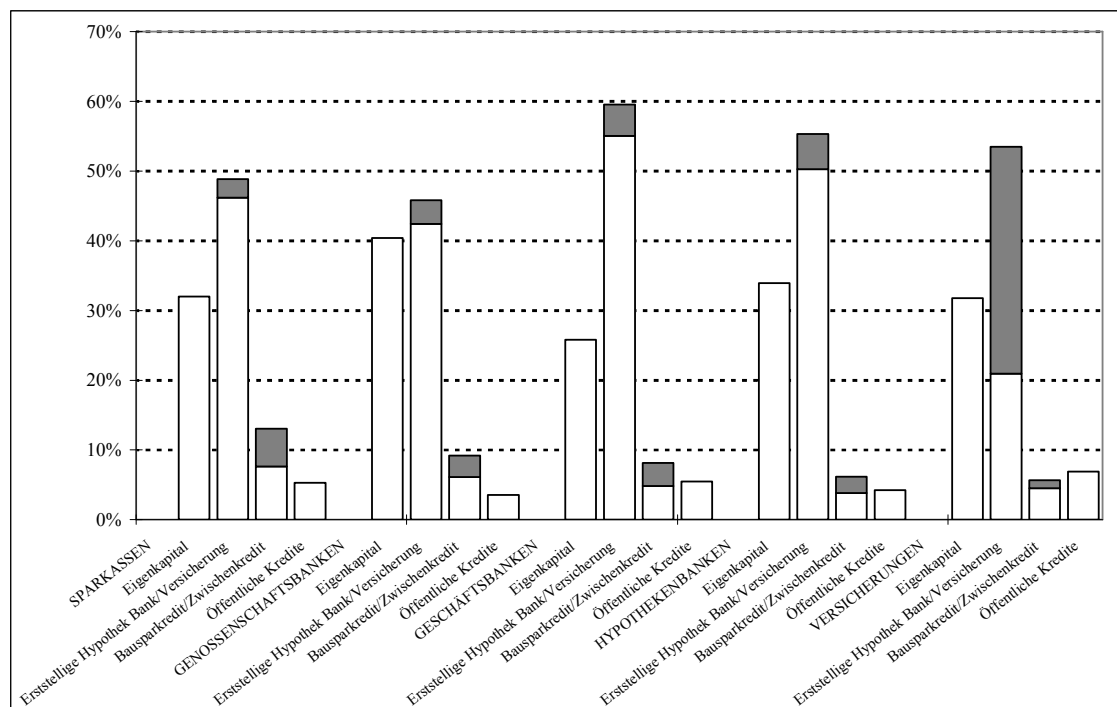
Deutschland ist traditionell ein Land mit sehr konservativem Beleihungsverhalten der Kreditgeber, die sich in den beiden Indikatoren Eigenkapitalquote und Schuldendienst niederschlagen.

Die in der Finanzierung eingesetzten Eigenkapitalquoten liegen Anfang der neunziger Jahre hoch; ohne Eigenleistungen bei im Durchschnitt 30%. Die durchschnittliche Ansparphase beträgt 8 Jahre (davon in der Regel 2 Jahre intensiv). Als Gründe für die im internationalen Vergleich hohen empirisch gemessenen Eigenkapitalquoten sind hauptsächlich anzuführen: die traditionelle Neutralität des Wohnungsbaufördersystems bezüglich des Verschuldungsgrades (kein Schuldzinsenabzug) die Existenz des Bausparsystems mit seinem speziellen, staatlich geförderten Sparprozeß; das späte Ersterwerbsalter, das lange Kapitalakkumulationszeiten impliziert; die im internationalen Vergleich in der Vergangenheit geringe Verzinsung von Geldkapital durch die verspätete Markteinführung von Geldmarktfonds, von Investmentfonds und Aktiensparen.

²⁰ Beispiel: Ein von empirica im Jahr 1997 angestellter Vergleich von Immobilienbewertungskosten der Banken ergab eine Bandbreite zwischen 0 DM und 1500 DM.

Abbildung 15 zeigt Finanzierungsstrukturen für verschiedene Kreditgebergruppen. Geschäftsbanken zeigen aufgrund der höheren Durchschnittseinkommen ihrer Kunden und größeren Risikobereitschaft die niedrigsten Eigenkapitalquoten. Die Volksbanken mit den niedrigsten Durchschnittseinkommen der Kunden sind dagegen am stärksten restriktiv. Auch fällt der hohe Anteil von Bauspar- und Zwischenfinanzierungen bei den Sparkassen auf; ein Hinweis auf die sehr eng verflochtene Kreditgewährung zwischen öffentlichen Bausparkassen und Sparkassen („Finanzierung aus einer Hand“).

Abbildung 15: Finanzierungsstruktur bei Ersterwerb von selbstgenutztem Wohnraum



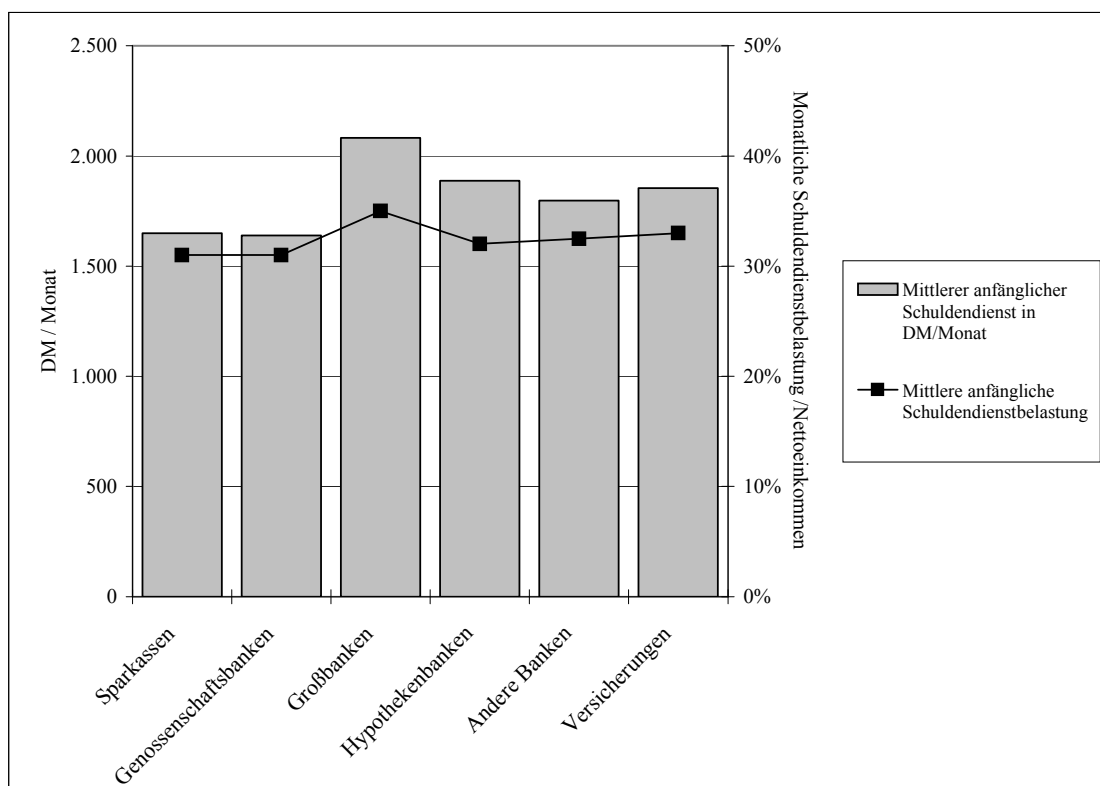
Quelle: Angaben des Bundesministeriums für Bauwesen, Raumordnung und Städtebau. Hinweis: der nicht-schraffierte Teil der Balken repräsentiert die erste in der Legende genannte Komponente, der schraffierte Teil die zweite (z.B.: erststelliger Kredit durch Bank (1.) und Versicherungsgesellschaft (2.)).

Allerdings zielt im Gegensatz zum, durch deutsche rechtliche und aufsichtsrechtliche Rahmenbedingungen, stark propagierten klassischen Realkreditkonzept, bei dem ausschließlich auf ein ausreichendes Eigenkapital im Objekt für den Zwangsversteigerungsfall abgestellt wird²¹, die deutsche Bankpraxis aus einer Vielzahl von bankpolitischen Gründen auf die Sicherung des Schuldendienstes. Der stärkste empirische Beleg dafür ist die in empirischen Untersuchungen festgestellte hohe Flexibilität der Kreditgeber bei Beleihungsausläufen: die häufig geäußerte Vermutung, Banken würden die - gemessenen - hohen Eigenkapitalquoten vom Kunden als Kreditbedingung verlangen, ist empirisch nicht haltbar. Kreditgeber betonen in simulierten Kundeninterviews durchgängig, daß sie zu 100%-Finanzierungen in der Lage sind.

²¹ Ein Beispiel ist das Hypothekbankengesetz, das als Besicherungsmaßstab für zur Pfandbriefrefinanzierung geeignete Aktiva lediglich auf den Beleihungsauslauf abstellt.

Aufgrund der hohen Hauspreise liegt das Schwelleneinkommen für Wohneigentumserwerb nach wie vor über 3.500 DM/Monat. Bei Kreditanträgen wird typischerweise das Residualeinkommen nach Abzug der Hypothekenzahlungen berechnet, das nicht unter einen bestimmten Wert sinken sollte (z.B. 1.500 DM für ein verheiratetes Ehepaar zzgl. Beträge für Kindererziehung). Eine 40%ige Belastung des Haushaltsnettoeinkommens durch den Schuldendienst ist eine übliche absolute Schwelle. Abbildung 16 zeigt Untersuchungsergebnisse, die belegen, daß die durchschnittlichen anfänglichen Schuldendienstraten deutlich über 30% des Haushaltsnettoeinkommens liegen.

Abbildung 16: Durchschnittliche anfängliche Schuldendienstraten



Quelle: Angaben des Bundesministeriums für Bauwesen, Raumordnung und Städtebau.

Die Belastungen werden durch das Muster der Wohneigentumsförderung bis zum 9. Jahr gemildert. Banken fordern in der Regel die Tragfähigkeit der Belastungen ohne Berücksichtigung der Förderung. Ein Grund für diese Sicht ist, daß die Kreditausfallrisiken durch einen plötzlichen Anstieg der Belastungen auch nach 8 Jahren, wenn häufig gleichzeitig die erste Festzinsbindungsfrist ausläuft, noch groß sind. In der Tat sind die Realeinkommen der Arbeitnehmerhaushalte in den neunziger Jahren kaum angestiegen, und es können sich aufgrund der kurzen Zinsbindungsfristen hohe Zinsrisiken für den Haushalt ergeben (s.u.), die u.U. mit dem Auslaufen der Förderung zusammenfallen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die an der Erhöhung des Eigenkapitalbestandes des Haushaltes orientierte Form der Wohneigentumsförderung ihr Ziel, nämlich Marktausweitung, nach-

haltig erreichen kann, oder ob sie nicht durch stärker am Schuldendienst orientierte Maßnahmen teilweise zu ersetzen wäre.

(5) Risikofaktor Zinsbindungszyklen und vorfällige Rückzahlung

Im privaten deutschen Kreditmarkt herrscht als Standardkreditprodukt der amortisierende Hypothekarkredit mit Laufzeit über 20-25 Jahre bei anfänglicher Zinsbindungsfrist zwischen 2 und 10 Jahren vor. Probleme für das Kreditausfallrisiko ergeben sich aus der Rückzahlungsstruktur der Kredite und der Zinsrisikoverteilung zwischen Kreditnehmer und Bank.

Diese Form der Zinsrisikoverteilung wird in Deutschland als Festzinshypothek bezeichnet; tatsächlich liegt die mittlere Zinsbindungsfrist über einen vollen Zinszyklus hinweg betrachtet jedoch nur bei etwa etwa 5 Jahren, d.h. nur einem Fünftel der üblichen Kreditlaufzeit. Aufgrund des Ausschlusses bzw. der ökonomischen Inattraktivität der vorfälligen Rückzahlung, sowie in Abhängigkeit von der Zinsstrukturkurve, schwankt der Median der Zinsbindungsfrist nach Untersuchungen von Dübel und Lea (1997) im Zeitablauf zwischen 3 und 7 Jahren. D.h., der für die Grundgesamtheit repräsentative Kreditnehmer nimmt in unterschiedlichem Maße Zinsrisiken auf sich. U.a. aufgrund dieses vergleichsweise geringen Schutzes vor Zinsrisiken sind die Kosten des Hypothekarkredites in Deutschland im Gegenzug niedrig, denn durch den Ausschluß der vorfälligen Rückzahlung sichert der Kreditnehmer den Kreditgeber gegen Wertverlust seiner Aktiva (der Kreditforderung). Probleme ergeben sich vor allem dadurch, daß nicht alle Kreditnehmer in Hochzinsphasen zu kürzeren Zinsbindungsfristen wechseln. Obwohl keine genaueren Analysen vorliegen, kann aus Falldarstellungen davon ausgegangen werden, daß weniger gut ausgebildete und einkommensschwächere Haushalte diesem Risiko besonders stark ausgesetzt sind.

3. Konsequenzen der Zwangsversteigerung

Trotz ihrer starken rechtlichen und wirtschaftlichen Position bei Zwangsversteigerungen führen Kreditgeber in Deutschland mit ihren Kunden im Normalfall zunächst Sanierungen durch. Die Risiken für den Kreditgeber aus Zwangsversteigerung werden dabei aufgrund der hohen Eigenkapitalquoten weniger im allgemeinen Risiko des Auftretens von Restschulden als in den Möglichkeiten des Kreditnehmers gesehen, den Verwertungsprozeß der Sachsicherheiten zu verzögern bzw. entscheidend zu beeinträchtigen. Dies ist z.B. der Fall, wenn der Kreditnehmer die Wohnung vor dem Zwangsversteigerungstermin nicht räumt. Da der Erfolg der Zwangsversteigerung damit z.T. von der Kooperation des Kreditnehmers abhängt, wird er typischerweise Gelegenheit zum freihändigen Verkauf geben. Als üblicher Zeitraum werden drei Monate angegeben. Die gesamte Zeitdauer bis zum Ende des Zwangsversteige-

rungsprozesses wird von befragten Bankjuristen mit rd. $\frac{3}{4}$ -1 Jahr angegeben, mit im Vergleich zur Zinsrückstandsbehandlung geringer Streuung (s.u.). Wenn keine freiwillige Räumung der Wohnung erreicht wird, kann sich die Zeitdauer um bis zu einem Jahr verlängern.

Allerdings ist der Kreditgeber in Deutschland durch die bisher sehr gläubigerfreundliche Regelung der Beitreibung von Restschulden in einer starken Position gegenüber dem Kreditnehmer. Er kann sowohl in das Wohneigentum als auch in das Privatvermögen bzw. laufende Einkommen bis zum Sozialhilfesatz herab vollstrecken, und zwar nach derzeitiger Rechtslage unbefristet. Der Kreditgläubiger genießt darüber hinaus Vorrechte bei der Befriedigung seiner Forderungen aus laufendem Einkommen, insbesondere gegenüber Unterhaltsgläubigern (volle Befriedigung aus dem Einkommen in den ersten drei Jahren, erst danach pro-rate Aufteilung mit den übrigen Gläubigern). Zudem sind die Rückstandszinsen, Mahngebühren und Verwaltungskosten hoch, und mit dem gerichtlichen Zwangsversteigerungsverfahren droht dem Kreditnehmer der Verlust des Eigenkapitals bzw. der Restschulden.

B. Instrumente

1. Privatwirtschaftliche Instrumente

a) Mahnverfahren und Sanierung

(1) Praxis des Mahnverfahrens

Die folgenden Angaben basieren auf Befragungen von Banken durch den Autor. In der Regel werden Schuldendienstzahlungen in Deutschland durch Abbuchung beglichen. Bleibt diese erfolglos, wird es in der Regel zunächst zu einem zweiten Abbuchungsversuch kommen. In rd. 50% der Fälle gibt es für erfolglose Abbuchungen andere Gründe als Kreditausfall (häufigste Gründe: Wechsel der Bankverbindung, Notaranderkonto ist im Soll und kontoführende Bank verweigert Zahlung).

1. Bei den verbleibenden etwa 50% der Fälle wird nach 14 Tagen Zahlungsrückstand eine maschinengeschriebene Zahlungsaufforderung erstellt.
2. 14 Tage nach der ersten Zahlungsaufforderung erfolgt eine zweite, ebenfalls maschinengeschriebene Zahlungsaufforderung mit entsprechenden Mahn- bzw. Zinsrückstandsgebühren. Rückstandsgebühren werden rückwirkend berechnet.
3. 4 Wochen nach der zweiten Zahlungsaufforderung wird eine dritte, maschinengeschriebene Zahlungsaufforderung abgeschickt.

4. 2 Wochen nach der dritten Zahlungsaufforderung wird ein Brief versendet, der die Kündigung des Kreditvertrages und eine eventuelle Zwangsversteigerung androht.

Einige Banken lassen die dritte Zahlungsaufforderung aus. Die Gesamtdauer des Mahnverfahrens beträgt daher rd. 2-3 Monate. Typische Rückstandsgebühren betragen:

- bei Versicherungen: in der Regel zusätzlich 1% p.a. Zinsaufschlag für die Dauer des Zinsrückstands.
- bei Sparkassen: Diskontsatz zuzüglich 5%, bezogen auf den rückständigen Betrag.

(2) Zersplitterte Informationsstruktur

In der Regel gibt es zwischen Kreditgebern verschiedenen Rangs keinen Informationsfluß über den Zeitpunkt des Eintretens von Zahlungsrückständen bei einem der Kreditgeber. Jeder Kreditgeber wird auch zunächst sein eigenes Mahnverfahren durchführen. Der Kreditnehmer kann bei Zahlungsschwierigkeiten sein Verhalten dahingehend optimieren, die Kredite der erststelligen Kreditgeber, insbesondere Hypothekenbanken, weiter zu bedienen, da nachrangige Kreditnehmer eher zu Konzessionen bei Sanierungen bereit sein werden, um Verluste aus Zwangsversteigerung zu vermeiden. Verlässliche empirische Angaben gibt es hierzu nicht.

Bei verbundenen Unternehmen werden die dem Mahnverfahren folgenden Schritte häufig, aber keineswegs in der Regel, koordiniert. So wird z.B. bei einer vollständig im genossenschaftlichen Bankenbereich abgeschlossenen Finanzierung, bei der bis zu vier gruppenzugehörige Hypothekenbanken in Konkurrenz um von den Volksbanken vermittelte erststellige Kredite stehen, die Reaktion der Hypothekenbank auf einen Kreditausfall von der Güte der Geschäftsbeziehung zur jeweiligen Volksbank abhängen.

Bei nicht verbundenen Unternehmen findet der erste formale Informationsfluß zwischen Kreditgebern bei Kündigung des Kreditvertrages statt, und zwar in der Praxis nur vom zweitstelligen zum erststelligen Kreditgeber und nicht umgekehrt. Die Motivation ist rein ökonomisch: der die ZWV beantragende Kreditgeber muß die Kosten des Verfahrens vorfinanzieren und wird diese auf mehr Agenten abwälzen. Bedeutsamer ist, daß der zweitstellige Kreditgeber frühzeitig einen freihändigen Verkauf anstreben wird, um nicht das Risiko von Restschulden einzugehen. Durch das Amtsgericht wird erst dann informiert, wenn einer der Kreditgeber die Zwangsversteigerung beantragt hat. Einzelne Kreditgeber (Sparkassen- und Genossenschaftsbankenbereich) berichten, häufig erst durch die Zustellung des Wertgutachtens erstinformiert zu werden.

Versicherer werden im Gegenzug bei Ausfall ihrer Prämienforderungen in der Regel den erststelligen Kreditgeber informieren (zumindest für die Fälle von Feuer- und Gebäudeversicherung). Der Kredit-

geber wird im Eigeninteresse die Prämienzahlungen aufrechterhalten und dem Kunden in Rechnung stellen. In einigen Fällen werden auch Lebensversicherungszahlungen übernommen.

Die Zersplitterung der Informationsstruktur, die durch die Existenz von weiteren Konsumentenkrediten anderer Kreditgeber noch potentiell verschärft wird, birgt das Risiko unterschiedlicher Informationsstände der jeweiligen Kreditgeber über die Zahlungssituation des Kreditnehmers und erschwert damit sowohl die privatwirtschaftliche Sanierung als auch jeden Ansatz der öffentlichen Intervention. Ein geregeltes Verfahren des Informationsflusses bei Zahlungsschwierigkeiten und der Koordination der Sanierung, so wie es etwa im französischen Recht mit den Schlichtungsverfahren vor den Überschuldungskommissionen der Departements angelegt ist, gibt es nicht. Es fehlt ebenfalls die in Großbritannien praktizierte privatwirtschaftliche Alternative von Verhaltenskodices der Kreditgeber.

(3) Praxis der Sanierung

Die Befragungen ergaben, daß es keine typischen Verläufe der Sanierung gibt; diese wird i.d.R. vom Kreditgeber fallweise behandelt. Die durchschnittliche Zeitdauer vom ersten Abbuchungsfehler bis zur Kündigung des Kredites und Eröffnung des Zwangsversteigerungsverfahrens läßt sich mit rd. sechs Monaten angeben, und ist damit im internationalen Vergleich zügig (USA rd. vier Monate). Einzelne Kreditgeber geben für Einzelfälle deutlich längere Zeitperioden an.

In den letzten Jahren haben einige Kreditgeber regionale Stellen für Sanierungen bzw. Sanierungszentren eingerichtet, so z.B. die Deutsche Bank, BHW und die Bausparkasse Schwäbisch Hall. BHW kann als Beispiel für einen grundsätzlichen Verhaltenswechsel von rascher Zwangsversteigerung auf das verstärkte Setzen auf Sanierung gelten. Die Kreditgeber werden auch das neue Insolvenzrecht durch Verwaltungskostenzuschüsse an die Schuldnerberatungsstellen unterstützen.

Die Instrumente der Sanierung differieren stark fallweise, und nach Bankengruppen.

Fallbeispiel: Sparkasse

Eine Sparkasse gibt an, trotz des automatisierten Mahnverfahrens spätestens nach 6-8 Wochen das direkte Gespräch mit dem Kunden durch den Privatkundenbetreuer zu suchen. Dieser soll die Strategien festlegen: Handelt es sich lediglich um einen Liquiditätsengpaß, so werden i.d.R. Tilgungsaussetzungen mit und ohne Laufzeitenverlängerung und Stundungen vereinbart. Es sind in diesen Fällen Fristen von 6 Monaten üblich, in Einzelfällen kann die Sanierung jedoch 2-3 Jahre in Anspruch nehmen. Ob und in welchem Umfang Forderungsverzichte stattfinden bleibt unklar. Vorfällige Rückzahlungen werden zunehmend als Umschuldungsinstrument eingesetzt.

Nach erfolglosem Ablauf der Frist wird der Kreditvertrag formal gekündigt, es finden jedoch weitere Gespräche statt. In der Regel ist hier das Ziel der freihändige Verkauf. Etwa 30% der gekündigten Verträge enden in der Zwangsversteigerung.

Stellt der Kunde die Zahlungen lediglich an die Bausparkasse (LBS) ein, so ergeben sich in der Regel Probleme: Trotz Finanzierung aus einer Hand gibt es keinen direkten Informationsfluß, auch die Pfandrechte, und damit das Recht auf Beantragung der Zwangsversteigerung, sind nicht auf die Sparkasse vereint.

Fallbeispiel: Hypothekenbank im Verbund der Volks- und Raiffeisenbanken

Aus der Sicht der Hypothekenbank im Massengeschäft erfolgt das Mahnverfahren ebenfalls getrennt von etwaigen Gruppenunternehmen. Ggf. findet die erste persönliche Kontaktaufnahme trotz der weit geringer entwickelten Zweigstelleninfrastruktur zwischen Hypothekenbank und Kunden und nicht zwischen Volksbank und Kunden statt.

Sanierungskonzepte werden ebenfalls i.a. von erst- und zweitstelligem Kreditgeber zunächst getrennt entwickelt (bis rd. 80.000 DM Restschuld von Seiten der Hypothekenbank telefonisch); allerdings findet in der Regel eine Übereinkunft mit der Volksbank statt. Dies ist jedoch nicht immer der Fall, so daß es vorkommt, daß die Hypothekenbank unabhängig die Zwangsversteigerung beantragt. Dies geschieht insbesondere in Fällen, in denen der Kunde nicht von sich aus auf Mahnungen reagiert. Ein Unterschied zu Sparkassen scheint darin zu bestehen, daß Hypothekenbanken in solchen Fällen keine aktive erste Kontaktaufnahme betreiben. Zudem sind die Sanierungsverfahren deutlich kürzer.

Typische Instrumente der Hypothekenbanken bei Sanierungen sind vorfällige Rückzahlung unter Verzicht auf die Vorfälligkeitsentschädigung, Stundung und Tilgungsaussetzung sowie Forderungsverzicht. Bei Forderungsverzichten wird der Verlust i.d.R. nicht pro-rata, sondern nach Rang verteilt. Im Gegensatz zur Sparkasse wird die Hypothekenbank in der Regel aus Refinanzierungsgründen keine Laufzeitenverlängerungen dulden, ebenso nur in seltenen Fällen Kapitalisierungen. Es wird berichtet, daß Schuldner häufig erst nach Zustellung der Anordnung der Zwangsversteigerung beginnen, ernsthaft mit der Bank zu verhandeln.

(4) Zur Rolle des neuen Insolvenzrechtes

Im Gegensatz zu Frankreich oder Großbritannien, wo nach gesetzlichen Vorgaben bzw. Verhaltenskodizes verfahren wird, gibt es in Deutschland derzeit noch keine definierten Zeitfristen und Verfahren bei der sich an das Mahnverfahren anschließenden Sanierung im Vorfeld der Zwangsversteigerung. Aufschiebende Zeitfristen werden dem Schuldner lediglich im Rahmen eines eröffneten Zwangsver-

steigerungsverfahrens gewährt, jedoch auch hier nur auf Antrag, für maximal sechs Monate und unter engen Bedingungen²² (§30a ZVG).

Im Grundsatz kann ein im Besitz eines Vollstreckungstitels befindlicher Realkreditgläubiger nach Abschluß des Mahnverfahrens unmittelbar den Kreditvertrag kündigen und die Zwangsversteigerung erwirken. Eine formale Notwendigkeit zu einer Zahlungsaufforderung besteht jedoch nicht; die gesicherte Darlehensforderung muß lediglich fällig sein (Welter (1994)).

Es ist noch unklar, inwieweit das am 1.1.1999 in Kraft tretende neue Insolvenzrecht (Verbraucherkonkurs) im Vorfeld der Zwangsversteigerung grundsätzliche Änderungen bewirken wird. Das neue Recht definiert ein Entschuldungsprozedere, bei dem Kreditgeber, Kreditnehmer, Gerichte und Schuldnerberatungsstellen mitwirken. Voraussetzung für den Antrag des Kreditnehmers beim Amtsgericht zur Eröffnung des Insolvenzverfahrens ist ein in den letzten 6 Monaten fehlgeschlagener, außergerichtlicher Einigungsversuch mit allen Gläubigern, der dem Gericht durch Bescheinigung nachgewiesen werden muß. Zudem muß dem Gericht ein Schuldenbereinigungsplan und ggf. ein Antrag auf Restschuldbefreiung vorgelegt werden.

Ist das Insolvenzverfahren eröffnet, so kann durch Beschluß des Amtsgerichtes die Zwangsvollstreckung in das Vermögen des Schuldners vorläufig ausgesetzt werden, um den Sanierungsplan nicht zu gefährden. Ist das Verfahren von einem Gläubiger beantragt, kann die Zwangsvollstreckung für drei Monate ausgesetzt werden, um dem Schuldner Gelegenheit zu geben, einen Sanierungsplan aufzustellen.

Allerdings dürften nach im Rahmen dieser Untersuchung eingeholten Expertenmeinungen die Rechte des Pfandgläubigers zur Verwertung durch Zwangsversteigerung in vollem Umfang bestehen bleiben. Er würde damit weder einem über die Vorschriften des §30a ZVG hinausgehenden Moratorium zur Verwertung seiner Sicherheiten bei eröffnetem Zwangsversteigerungsverfahren unterliegen, noch wäre er gezwungen, eine Mindestfrist zwischen Kreditausfall und Beantragung der Zwangsversteigerung verstreichen zu lassen (z.B. um dem Schuldner Gelegenheit zum freihändigen Verkauf zur Befriedigung der Forderungen zu geben).

Das Insolvenzrecht dürfte allerdings durch die Bestimmung der Restschuldbefreiung nach sieben Jahren in jedem Fall indirekte Auswirkungen auf Sanierungsverfahren haben. Durch die Beschränkung der Befriedigung laufender Forderungen aus dem laufenden Einkommen steigt die Wahrscheinlichkeit von Verlusten der Realkreditgläubiger im Falle von Restschulden nach Zwangsversteigerung. Damit werden, soll nicht eine höhere Kreditrisikoprämie in Kauf genommen werden, verstärkte Aktivitäten zur Vermeidung von Restschulden im Vorfeld zu erwarten sein. Dies kann je nach Immobilienmarkt-

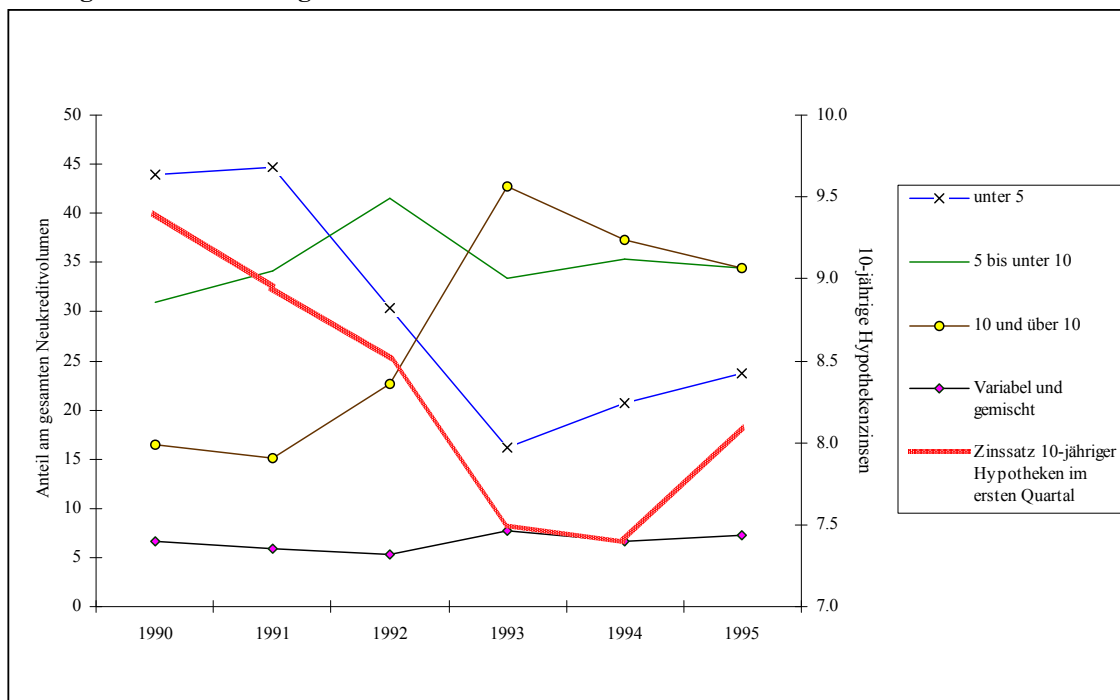
²² Zum Beispiel kann der Antrag abgelehnt werden, wenn der Gläubiger durch die Aufschiebung der Zwangsversteigerung einen Verwohneigentumssicherung

lage und Einzelfall zur Forcierung von Sanierungen und freihändigen Verkäufen führen, ggf. jedoch auch zu einer frühzeitigeren Zwangsversteigerung.

b) Flexible Hypotheken

Es gibt zwischen Kreditgebern und -nehmern auszuhandelnde Möglichkeiten der Tilgungsaussetzungen, vor allem bei mit Lebensversicherungen abgedecktem Restkapital. Von diesen Krediten wird jedoch vor allem bei der Finanzierung von Mietwohnungen Gebrauch gemacht, da aufgrund des Schuldzinsenabzugs eine geringere Tilgungsrate, höhere/geringere steuerliche Verluste/Gewinne nach sich zieht.

Abbildung 17: Zinsbindungsfristen von Wohnungsbauhypothekarkrediten, Ergebnisse einer Umfrage unter 21 Kreditgebern



Quelle: Dübel und Lea (1997).

Flexible Hypotheken sind in Deutschland kein Standardprodukt. Allerdings gibt es aufgrund der kurzen durchschnittlichen Zinsbindungsfristen - diese beträgt in Deutschland zyklusunabhängig nur etwa fünf Jahre - relativ häufig Zeitpunkte möglicher Anpassungen der Laufzeit. Bei Gleitzinshypotheken ist Tilgungsanpassung durch Umschuldung jederzeit möglich.

c) Versicherungen

Private Schuldendienstversicherungen für den Fall von Arbeitslosigkeit oder Scheidung gibt es in Deutschland nicht. Haushalte sind in Deutschland häufig über ihren Arbeitgeber gegen Berufsunfähigkeit versichert. Allerdings ist die Zeitdauer bis zu einer ausreichenden Anspruchsberechtigung, z.B. im Falle der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, zu lang, so daß Kreditgeber eine zusätzliche Versicherung verlangen. Bausparkassen verlangen ggf. eine zusätzliche Versicherung gegen Berufsunfähigkeit.

Restschuldversicherungen treten typischerweise in Form von Risiko- bzw. Kapitallebensversicherungen auf, die aufgrund der steuerlichen Förderung in Deutschland die wirtschaftlich sinnvollste Sicherungsart ist. Im Gegensatz etwa zu den Niederlanden („Savings Mortgages“) gibt es keine exakten Restschuldversicherungen in dem Sinne, daß der genaue ausstehende Kapitalbetrag abgedeckt wird. Typischerweise wird auf eine Kreditsumme von 100.000 DM eine Versicherungssumme von rd. 60.000 DM abgeschlossen; der Differenzbetrag wird ggf. in voller Höhe von der Überschubeteiligung abgedeckt. Von wirtschaftlich schwächeren Haushalten wird gelegentlich der Abschluß einer Restschuldversicherung verlangt.

2. Instrumente der Öffentlichen Hand

a) Wohneigentumssicherung im sozialen Wohnungsbau

In Deutschland unterhalten nur die Länder öffentliche Programme zur Wohneigentumssicherung. Ein Überblick über alle Länder würde den Rahmen der Untersuchung sprengen; daher wurde eine Stichprobe, umfassend Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen, ausgewählt. Ifo (1997) hat diese in der Übersicht dargestellt und die Kreditpraxis im sozialen Wohnungsbau untersucht.

Aus finanziellen Gründen beschränken die 16 deutschen Bundesländer mit wenigen Ausnahmen ihre Aktivitäten zur Wohneigentumssicherung auf mit öffentlichen Baudarlehen geförderte Finanzierungen. Falls nicht-geförderte Haushalte antragsberechtigt sind, werden die Programme in der Regel nicht aktiv vermarktet. Im allgemeinen werden Kredite im sozialen Wohnungsbau von öffentlichen Wohnungsbauförderanstalten bzw. Landestreuhandanstalten ausgegeben, die beim Management von Kreditausfällen über die üblichen Freiheitsgrade von Banken verfügen. Die Länderministerien stellen dagegen nur allgemeine Richtlinien auf; in einigen Fällen werden Budgets für die Wohneigentumssicherung bereitgestellt.

Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen vergab 1997 7.200 nachrangige Hypothekarkredite für Einfamilienhäuser und selbstgenutzte Eigentumswohnungen an Wohneigentümer mit niedrigen Einkommen durch die Wohnungsbauförderungsanstalt (WFA). WFA ist eine rechtlich selbständige Einheit im Verbund mit der Westdeutschen Landesbank.

Insgesamt waren 1997 bei rund 8.000 Krediten des Bestandes Zinsrückstände aufgetreten; diese sind jedoch meistens technischer Art. Die Kreditausfallraten werden mit „unter 5 %“ angegeben. Die WFA ist sich der Informations- und Koordinationsprobleme, die durch die Paketfinanzierung beim Management von Kreditausfällen entstehen, bewußt. Aus diesem Grunde hat sie ein Frühwarnsystem entwickelt, um nicht vom Informationsfluß durch andere Kreditgeber abhängig zu sein. Es werden im halbjährlichen Abstand 25 % der technischen Kreditausfälle als Stichprobe genommen, um ökonomische Kreditausfälle zu identifizieren. Damit ist die WFA in der Lage, ihre Informationsnachteile durch durch halbjährlichen Zahlungsrhythmus (Baudarlehen) bzw. Abwesenheit von Kreditrückflüssen über längere Zeit (Aufwendungsdarlehen) auszugleichen und frühzeitig Sanierungspläne zu entwickeln, um die eigene Gläubigerposition zu stärken.

Das Management von Kreditausfällen bei der WFA läßt sich grob in zwei Klassen unterteilen. Unter dem Landesprogramm der Wohneigentumssicherungshilfe (WESH) ist die WFA dazu berechtigt, öffentliche budgetierte Mittel für Schuldensanierungen einzusetzen. Der Mitteleinsatz umfaßt sowohl die Vergabe von Krediten, d.h. öffentlichen Zusatzdarlehen und Aufwendungsdarlehen, als auch direkte Zuschüsse. Unabhängig von WESH kann die WFA jedoch wie jeder andere Kreditgeber auch Instrumente der Schuldensanierung einsetzen, wenn es im Eigeninteresse ist. Dies wird in der Regel der Fall sein, da die öffentlichen Darlehen nachrangig sind.

Für das WESH-Programm sind Familien mit ein oder mehreren Kindern sowie Paare mit mindestens einem schwerbehinderten Partner antragsberechtigt. Die Voraussetzungen sind, daß ein öffentliches Baudarlehen in der Vergangenheit in Anspruch genommen wurde und der Haushalt nach wie vor unter die Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus nach § 25 des zweiten Wohnungsbauförderungsgesetzes fällt. Als Motivation für die Existenz von WESH wird vom Ministerium die Hilfe für bedürftige Familien als gleichrangig mit dem Schutz der öffentlichen Finanzaktiva bewertet. Das Ministerium argumentiert weiterhin, daß mit der Wohneigentumssicherungshilfe öffentliche Ausgaben für neue Sozialwohnungseinheiten (rd. 140.000 DM pro Einheit) vermieden würden.

Die WFA erhielt 1997 320 Anträge auf Wohneigentumssicherungshilfe. Von diesen wurden 246 abgelehnt und nur 77 in das Programm aufgenommen. Von den 77 1997 behandelten Fällen wurden 38 mit Mitteleinsatz und 39 ohne, d.h. mit gewöhnlichen Instrumenten der Bankpolitik, gelöst.

Unter den abgelehnten Bewerbungen waren 68 Fälle, in denen die Haushalte den Schuldendienst tragen konnten, wenn lediglich der Schuldendienst aus Baudarlehen berücksichtigt wurde. 39 waren Fälle, in denen der Erfolg einer dauerhaften Schuldensanierung unwahrscheinlich erschien (i.d.R.aufgrund von Arbeitslosigkeit). In 35 Fällen wurde die Zusammenarbeit mit dem Schuldner als unbefriedigend bezeichnet. Es gab 11 Scheidungsfälle, bei denen eine Schuldensanierung als technisch unmöglich angesehen wurde, bevor der Prozeß der Vermögensauseinandersetzung zwischen den Ehepartnern beendet ist. Im Falle der Scheidung ist zudem die typische Annahme, daß der Kreditausfall im Ermessen des kreditaufnehmenden Haushaltes liegt, so daß eine der Voraussetzungen für die Antragsstellung nicht erfüllt ist. Bei 220 Fällen waren Zwangsversteigerungen anhängig.

WFA zitiert als Hauptgrund für Kreditausfall Fehlberatungen durch Finanzberater bei der Planung der Wohnungsbaufinanzierung für Haushalte mit niedrigen Einkommen. Insbesondere treten Probleme bei schnell tilgenden Bausparkkrediten auf, die die Haushalte in der Anfangsphase überlasten. Zudem sind die Beleihungsausläufe im sozialen Wohnungsbau hoch und es werden Belege für freies Eigenkapital häufig verfälscht. Haushalte haben auch Schwierigkeiten mit der notwendigen Ansparphase für die halbjährliche Schuldendienstzahlung. Bedeutsam ist, daß viele Haushalte zusätzlich mit Konsumentenkrediten verschuldet sind (rd. 40 bis 50 % der Kreditausfälle). Vor diesem Hintergrund werden Arbeitslosigkeit und Scheidung nur als Auslöser für Kreditausfall gesehen.

Für Kredite, die nicht unter das WESH fallen, werden ebenfalls Sanierungslösungen angestrebt, um Kapitalverluste bei Zwangsversteigerung zu vermeiden, d.h. insbesondere in Fällen, bei denen die Zahlungsunfähigkeit erst durch die Aufnahme von Konsumentenkrediten entstanden ist. Obwohl die WFA in diesem Fall nicht zur Vergabe zusätzlicher Darlehen berechtigt ist, verbleiben die üblichen bankpolitischen Freiheitsgrade wie Änderung von Zinskonditionen, Zahlungsrythmen, Kreditlaufzeiten usw. Falls das Haushaltseinkommen stark zurückgegangen ist, wird der Kreditgeber ggf. mit einem Aufwendungsdarlehen unterstützt.

Durch WESH wird ein Sanierungsprozeß für den Haushalt über einen Zeitraum von sechs Jahren initiiert (Brutkastenprinzip). Ein Finanzberater wird dem Haushalt beigeordnet; dieser kann z.B. von einer Schuldnerberatungsstelle oder einer Bank kommen. Private Kreditgeber erkennen die Vorteile eines koordinierten Sanierungsverfahrens und werden in der Regel Haushalte mit Kreditausfall zur Antragstellung anregen. Aus diesem Grund berichtet WFA von einer guten Informationssituation durch den erststelligen Kreditgeber und die Bausparkkreditgeber.

Tabelle 6: Anträge und Sanierungen unter WESH

| | Anträge | Sanierungen mit Mittleinsatz | ohne Mittleinsatz | Gesamt | Sanierungen / Anträge |
|------|---------|------------------------------------|----------------------|--------|--------------------------|
| 1984 | 1438 | 50 | 26 | 76 | 5,3% |
| 1985 | 911 | 332 | 79 | 411 | 45,1% |
| 1986 | 801 | 323 | 81 | 404 | 50,4% |
| 1987 | 728 | 202 | 22 | 224 | 30,8% |
| 1988 | 444 | 120 | 18 | 138 | 31,1% |
| 1989 | 396 | 72 | 11 | 83 | 21,0% |
| 1990 | 350 | 80 | 8 | 88 | 25,1% |
| 1991 | 307 | 62 | 27 | 89 | 29,0% |
| 1992 | 287 | 38 | 19 | 57 | 19,9% |
| 1993 | 270 | 49 | 26 | 75 | 27,8% |

Quelle: Landesregierung Nordrhein-Westfalen

Wenn der Schuldner für WESH in Frage kommt, so werden die Konsumentenkredite in der Regel von der WFA vorfällig zurückgezahlt und in einen Realkredit umgeschuldet, wobei deutlich günstigere Zinsbedingungen entstehen. Das Zusatzdarlehen wird in das Grundbuch eingetragen, um eine weitere Verschuldung des Kreditnehmers zu verhindern und dem Kreditmarkt ein klares Kreditausfallsignal zu geben. In der Regel wird das Zusatzdarlehen eine Höhe von 50.000 und 70.000 DM haben und mit Tilgungsraten von 5 bis 7 % pro Jahr ausgestattet. Das Zusatzdarlehen ist in der Regel über die gesamte Laufzeit zinsfrei. Im Falle erneut auftretender Zahlungsschwierigkeiten tritt die sog. Nachsorge ein, bei der zusätzliche Kredite vergeben werden können. Insgesamt treten bei 10 bis 15 % der in WESH behandelten Kredite weitere Zahlungsprobleme auf, jedoch wird nur in wenigen Fällen Zwangsversteigerung eingeleitet.

Seit den 80er Jahren ist das Bewilligungsvolumen für WESH stark zurückgegangen. Während es Ende der 80er Jahre durchschnittlich 10 Mio. DM betrug, wurden 1996 nur 1,4 Mio. DM ausgegeben. Für 1991 bis 1996 liegt der Durchschnitt unter 2 Mio. DM. Da pro Haushalt erhebliche Mittel aufgewendet werden, besteht auf WESH kein Rechtsanspruch, sondern es wird unter den laufenden Budgetrestriktionen eingesetzt. Obwohl dazu die technischen Möglichkeiten bestehen, setzt WFA keine öffentlichen Bürgschaften für das Sanierungsverfahren ein. Die Begründung liegt darin, daß die Instrumentenauswahl unter WESH bzw. anderen Bankinstrumenten deutlich größer ist als die Möglichkeiten des des Bürgschaftsinstruments.

Die Verteilung der Verluste in Sanierungsfällen zwischen den einzelnen Kreditgebern konnte nicht klar evaluiert werden. WFA nimmt für sich eine hohe Reputation in Anspruch, was ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den Konsumentenkreditgläubigern und besser gestellten Realkreditgläubi-

gern betrifft. Allerdings kommt es durch die praktizierte Rückzahlung von Konsumentenkrediten zu einem besonderen Schutz der involvierten Kreditgeber. Die Erfahrung zeigt, daß häufig der erststellige Kreditgeber und der Gläubiger der Konsumentenkredite identisch sind. Dies weist auf Moral Hazard Probleme hin.

Der Fall demonstriert, daß, selbst wenn Informationssituation und Zeithorizonte vorteilhaft sind, es kaum eine Möglichkeit der öffentlichen Intervention ohne eine fallweise Bewertung und fallweise Koordination mit anderen Kreditgebern gibt. Insbesondere müssen die übrigen Gläubiger in Verhandlungen diszipliniert werden. Wenn Grenzschuldner bezüglich ihrer Solvenz bei der Kreditvergabe bedient werden, sind allgemeine und notwendigerweise standardisierte Versicherungsschemata gegen Arbeitslosigkeit bzw. Scheidung mit hoher Wahrscheinlichkeit ineffektiv.

Niedersachsen

In Niedersachsen wird kein institutionalisiertes Wohneigentumssicherungsschema praktiziert. Stattdessen operiert die Landestreuhandstelle unter informellen Richtlinien des Ministeriums, die sie dazu berechtigen, einen Teil ihrer Gewinne für Sanierung einzusetzen. Typische Instrumente umfassen das bankpolitische Instrumentarium für die Schuldensanierung und zusätzliche öffentliche Aufwendarlehen, jedoch in nur wenigen Fällen Zusatzdarlehen. Die typischen Sanierungsperioden betragen bis bis zu fünf Jahren. Die Landestreuhandstelle gibt an, daß sie in 90 % der Fälle Zwangsversteigerungen verhindert.

Im Gegensatz zur WFA würde die Landestreuhandstelle Niedersachsen jedoch keine Konsumentenkredite ablösen, um den Hypothekarkredit zu retten. Es werden jedoch in Einzelfällen Kredite für Automobile abgelöst. Es gibt keinen institutionalisierten Sanierungsprozeß. Allerdings arbeitet die Landestreuhandstelle ebenfalls mit Beratern, die die Sanierungsverhandlungen führen. Es gibt kein Frühwarnsystem der Kreditgeber. Deshalb wird die Landestreuhandstelle oft nur erst dann informiert, wenn die Zwangsversteigerung eröffnet wurde. Informationen fließen, insbesondere von Banken mit starker lokaler Basis, wie Sparkassen und Genossenschaftsbanken, sowie von den Schuldnerberatungsstellen, in ausreichendem Maße. Allerdings sind die Zeitpunkte unsicher, so daß die Interventionen oft nur sehr kurzfristig stattfinden können.

Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz unterhält ein Sicherungsprogramm im Programmvolumen von rd. 1 Mio. DM; es wurden jedoch im Jahr 1997 nur rd. 150.000 DM abgerufen (4 Fälle). Die Richtlinien erlauben die Antragstellung von Kreditnehmern, die nicht mit öffentlichen Darlehen gefördert wurden; allerdings ist dieser Tatbestand aus der Befürchtung eines Runs auf die Mittel heraus nicht aktiv öffentlich ge-

macht worden. Anträge von außerhalb des sozialen Wohnungsbaus kommen daher auf „zufälliger“ Basis.

Als Instrument kann grundsätzlich der Rückkauf von Häusern bei Zwangsversteigerungen eingesetzt werden. Allerdings hat der einzige Fall, bei dem dies in der Vergangenheit geschah, mit negativen Konsequenzen für die öffentliche Hand geendet. Konsumentenkredite können vorfällig zurückgezahlt werden, falls ein Zusatzdarlehen gewährt wird.

Die Informations- und Koordinationsprobleme werden als besonders drastisch angesehen: Im zweiten Förderweg hängt die Landestreuhandstelle vollständig von Informationen der anderen Kreditgeber ab, da in den ersten 15 Jahren nur Auszahlungen vorgenommen werden. Im ersten Förderweg wird durch den nur halbjährlichen Zahlungsrhythmus der Kreditgeber im sozialen Wohnungsbau in eine deutlich schlechtere Informationssituation gestellt als der private Kreditgeber. Ein Frühwarnsystem gibt es nicht; Versuche, private Kreditgeber zur Informationsweitergabe an die Landestreuhandstelle zu verpflichten, stießen auf Ablehnung.

b) Bundes- und Landesbürgschaften

Öffentliche Bürgschaftsprogramme für Niedrigeinkommenbezieher sind nach dem zweiten Weltkrieg als Krediterweiterungsinstrument für Kreditgeber in nachrangigen Schuldspositionen eingeführt worden. Der Bund fungiert als Rückbürge der Länder für 50 % des Bürgschaftsvolumens (Ausnahme: spezielle Programme Ost). 1994 bis 1998 betrug der Rückbürgschaftsrahmen 12 Mrd. DM.

Das Instrument deckt sämtliche Ausfälle an Restkapital, Zinsen, laufende Verwaltungskosten, Verzugsentschädigungen und Warenauslagen ab. Restforderungen an Bürgschaftsausfällen gegenüber dem dem Haushalt werden zwar verfolgt; sie können aber im Rahmen der Härteregelung der §§ 58 und 59 BHO/LHO gestundet bzw. erlassen werden.

Bürgschaftsprogramme erstrecken sich auch auf Verbindlichkeiten aus Tilgungsstreckung oder Zusatzdarlehen (falls gleich- oder unmittelbar nachrangig gesichert; darf das Damnum aus dem Hauptdarlehen nicht übersteigen) und unterstützen damit Maßnahmen im Vorfeld der Zwangsversteigerung. Der Bürge ist in der Regel durch die Länderrichtlinien explizit dazu berechtigt, Zahlungen vor Zwangsversteigerung zu leisten. Diese grundsätzliche Möglichkeit wird im sozialen Wohnungsbau jedoch kaum wahrgenommen, da von den Trägern der Bürgschaftsprogramme (Wohnungsbaukreditanstalten) in der Regel anderen Instrumenten der Vorrang gegeben wird (s.o.). In Hamburg werden z.B. von der Wohnungsbaukreditanstalt etwa 700 bis 800 Bürgschaften pro Jahr für den selbstgenutzten Wohnungsbau übernommen. Im Durchschnitt sind 30 bis 40 Zwangsversteigerungsverfahren

anhängig, davon werden 20 durchgeführt. Es werden faktisch keine Bürgschaftsauszahlungen vor Zwangsversteigerung durchgeführt.

Bürgschaften zur Wohnungsbauförderung haben in den alten Bundesländern an Bedeutung verloren. Banken und Versicherungen haben sich weitgehend aus der Gewährung staatlich verbürgter Darlehen zurückgezogen und erweitern den Kreditspielraum auch im zweistelligen Bereich. Zudem führt die Aufweichung des Spezialbankenprinzips durch die Erhöhung der Beleihungsauslaufsgrenzen und zunehmende Finanzierung aus einer Hand zu einer verringerten Notwendigkeit von Bürgschaften. Hauptsächlich werden auch lange Bearbeitungszeiten der Landeskreditanstalten und -treuhandstellen angegeben. Im sozialen Wohnungsbau selbst entsteht eine Konkurrenzsituation der Bürgschaften mit Annuitätshilfen für nachrangige Kapitalmarktmittel (Aufwendungsdarlehen).

c) **Rückkaufgarantien, Trading down und freihändiger Verkauf**

Rückkaufgarantien werden in Deutschland gelegentlich bei Hausverkäufen von privaten Developern angeboten. Sie werden üblicherweise als Instrument für die Markterweiterung im Gegensatz zur Wohneigentumssicherung gesehen. Die Idee wurde als allgemeines Konzept für die Unterstützung der Mieterprivatisierung in den neuen Bundesländern von Schwäbisch Hall entwickelt. Im sozialen Wohnungsbau wird von einigen Ländern die Möglichkeit aufrechterhalten, bei Familien mit hoher Kinderzahl Rückkäufe in der Zwangsversteigerung vorzunehmen. Allerdings ist dieser Vorgang immer notwendigerweise an eine positive Perspektive des Weiterverkaufs im Laufe weniger Monate gebunden. Damit ist in der Regel auch keine Wohneigentumssicherung impliziert. Im Gespräch wird auch deutlich, daß Rückkaufgarantien in der Praxis nur zum Ziele der Rettung des öffentlichen Darlehens eingesetzt werden. Falls es möglich ist, wird das Haus zusammen mit dem öffentlichen Baudarlehen an einen Käufer veräußert.

In einer Situation hoher Baukosten ist die Erleichterung der Möglichkeiten des Trading down des Haushaltes (d.h. des Wechsels des Marktsegmentes durch Verkauf unter Beibehaltung der Wohneigentümerschaft) bedeutsam. Auch zwingen Änderungen der Haushaltsgröße, etwa durch Scheidung, zu einer Anpassung der Wohnsituation. Die Möglichkeiten für Trading down werden in Deutschland deutlich durch hohe Transaktionskosten und rechtliche Schwierigkeiten, etwa bei der Übertragbarkeit von Hypothekarkreditdarlehen auf andere Objekte, behindert. Die hohen Kosten behindern auch eine Weiterentwicklung des Instruments des freihändigen Verkaufs, und sind mitverantwortlich für hohe Restschulden nach Zwangsversteigerung.

Tabelle 3 faßt die minimalen Kosten zusammen, die beim Hausverkauf und der Neukreditaufnahme für ein neues Haus entstehen. Die gesamten kreditbezogenen Kosten liegen in einer Größenordnung von etwa 4 % des Kreditvolumens (Kreditbearbeitungskosten in Höhe von 1,8 bis 2 % des Kredits,

sowie Notarkosten). Es ergeben sich Gesamtkosten von etwa 11 % des Kreditvolumens und 9,25 % des Hauspreises. Dabei wurden Maklerkosten angenommen, jedoch evtl. Fixkosten für Versicherungen, die der Kreditgeber vorschreibt, ausgeschlossen (Feuer-, Gebäude-, Restschuldversicherung).

Die angegebenen kreditbezogenen Kosten stellen eine Untergrenze dar, da es zusätzliche Transaktionskosten gibt (z.B. Dokumentationspflichten). Sie variieren auch mit der Finanzierungsstruktur; z.B. tragen Bausparkredite in Relation höhere Kreditabschlußkosten als erststellige Hypotheken (Vermittlungsgebühren). Die Transaktionskosten können auch deutlich ansteigen, falls Kredite durch Kreditvermittler vermittelt wurden bzw. durch eine Verzögerung des Hauskaufs (Bereitstellungsgebühren und Teilauszahlungszuschläge).

Tabelle 7: Transaktionskostenstruktur bei Hausverkauf und erneuter Kreditaufnahme

| | |
|--|-----------------------------------|
| Gebühren Kreditaufnahme | |
| Implizite feste Gebühren aus Effektivzins /Nominalzinsvergleich | 1,3% des Kreditvol. |
| <u>Bewertung, Bereitst.prov., andere Geb.</u> | <u>0,5% - 0,7% des Kreditvol.</u> |
| Gesamt | 1,8% - 2,0% des Kreditvol. |
| Gebühren Hausverkauf | |
| Notar- und Grundbucheintragungskosten | 1,5% of house price |
| Maklergebühren | 2,5-3% of house price |
| <u>Grunderwerbssteuer</u> | <u>3,5% of house price</u> |
| Gesamt | 7,5-8% of house price |
| Gesamtkosten (bei Hauspreis 375.000 DM) und 80% Beleihung | |
| DM 24.350, rd. 11,5% des Kreditvolumens oder 9,25% des Hauspreises | |

Falls der Wohneigentümer in eine Mietwohnungslösung wechselt, werden Teile der Transaktionskosten eingespart, insbesondere die Kosten für einen neuen Hypothekarkredit. In Deutschland gibt es einen elastischen Mietwohnungsmarkt mit in der Regel deutlich günstigeren Mietniveaus als der Schuldendienst, den der Kreditnehmer für ein vergleichbares Objekt zu bezahlen hat. Durch das Wohngeldsystem wird der Haushalt weiter unterstützt.

d) Zinssicherung bei öff. Baudarlehen durch Caps

Rheinland-Pfalz hat ein Modell im Rahmen des ersten Förderwegs eingeschlagen, das als potentielle Wohneigentumssicherungsmaßnahme Erwähnung verdient. Dort wird die Verlängerung der Zinsbindungsfristen der Baudarlehen durch die staatliche Übernahme der Zinssicherung über Caps betrieben. Das Land garantiert Baudarlehen mit Verzinsung unterhalb des Marktniveaus (z.B. 12 Jahre: 4% über 5 Jahre, 6% über folgende 7 Jahre), die von der Hausbank ausgezahlt werden. Die Hausbank hält den Kredit i.a. gegen kurzfristig verzinsliche Passiva, wobei 6-Monats-Libor als Verzinsung angenommen wird. Liegt nun Libor unter dem Festzins des Baudarlehens, so überweist die Bank an die Landestreu-

handstelle den Differenzbetrag; liegt Libor über dem Festzins, so überweist die Landestreuhandstelle an die Bank. Das Land hedgt die entstehenden Zinsrisiken durch den Erwerb von Libor-Caps, die durch Haushaltsmittel bzw. Darlehensrückflüsse finanziert werden.

Ein Vorteil dieser Form der Zinssicherung ist, daß nicht alle Kosten unmittelbar haushaltswirksam werden, da die Hedges angesichts ihrer kurzen Laufzeiten übergerollt werden (d.h. in Zukunft alte durch neue Hedges abgelöst werden). Vorteile entstehen auch im administrativen Bereich. Der Nachteil besteht in hohen potentiellen, zukünftigen Kosten für den Fiskus, die entstehen, falls die Hedges nur teuer überrollt werden können.

e) Direkte Beihilfen bei Arbeitslosigkeit

Das soziale Sicherungsnetz unterstützt Schuldenbereinigungen in Deutschland nur in sehr eingeschränktem Umfang. Tabelle 8 zeigt die Lohnersatzraten, als Prozentsatz des letzten Arbeitseinkommens, die sich durch Zahlung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe ergeben.

Tabelle 8: Lohnersatzraten von Haushalten mit einem Verdiener in Vergleichsländern, nach Verrechnung von Transfers und Steuern

| 1994 | nach 1 Monat Arbeitslosigkeit | | nach 60 Monaten Arbeitslosigkeit | |
|----------------|-------------------------------|--------------------|----------------------------------|------------------------------|
| | Kinderloses Paar | Paar mit 2 Kindern | Paar mit 2 Kindern, Wohngeld | Paar mit 2 Kindern, Wohngeld |
| Schweden | 81 | 84 | 89 | 99 |
| Deutschland | 60 | 71 | 78 | 71 |
| Großbritannien | 35 | 51 | 77 | 77 |
| USA | 60 | 68 | 68 | 17 |

Quelle: OECD Report Deutschland (1996).

Im internationalen Vergleich sind die Lohnersatzraten in Deutschland hoch; insbesondere nehmen die Lohnersatzleistungen im Zeitablauf nur geringfügig ab. Schließt man Wohngeld bzw. Lastenzuschuß, verlieren deutsche Haushalte gegenüber dem letzten Einkommen 22% im ersten Monat und 29% nach fünf Jahren. Allerdings ist der Anteil der Wohnungskomponente an den Transferzahlungen bei Arbeitslosigkeit z.B. gegenüber Großbritannien klein (7% gegenüber 26% des letzten Arbeitseinkommens). Zudem wird ein durchschnittlicher Verlust von 25%-30% des Einkommens bei den hohen anfänglichen Belastungen in Deutschland nahe der 40%-Grenze in den meisten Fällen zum Kreditausfall führen. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn es sich um Haushalte handelt, die ohnehin an der Belastungsgrenze finanziert haben, und bei denen die erforderlichen Mindesteinkommensgrenzen unterschritten werden. Banken und Landesförderstellen im sozialen Wohnungsbau stufen Fälle von Arbeitslosigkeit daher in der Regel als nicht sanierungsfähig ein.

Etwa 3 % der Wohngeldbezieher in Deutschland erhielten dieses Ende 1996 als Lastenzuschuß, d.h. nur etwa 1% der Eigentümerhaushalte. Hauptbeziehergruppen sind Familien mit Kinder, Rentner- und Pensionärshaushalte. Bedingt durch die geringen Einkommensgrenzen sowie die mit steigendem Belastungsvolumen sinkenden relativen Entlastungen (wegen der Vermutung höheren Wohnflächenkonsums), ist der Lastenzuschuß als Finanzierungsinstrument ungeeignet. Die durchschnittliche monatliche Zahlung betrug 1996 nur 172 DM/Monat. Da die meisten Kreditausfälle in den ersten Jahren des Kreditausfalls bei hoher ausstehender Schuld stattfinden, müßte ein funktionierender Lastenzuschuß zu hohen Ausgabenvolumina führen. Darauf weist auch hin, daß die Belastungen bei 73% der Empfänger über den Höchstbeträgen liegen.

Auch die Sozialhilfe ist in Deutschland - anders als in Großbritannien - kein Finanzierungsinstrument. Der Anteil der Sozialhilfeempfänger mit Wohneigentum ist verschwindend gering. Nach EVS 1993 sind nur rd. 500 Haushalte betroffen. Nach §28 Abs. 1 Nr.4 BSHG steht den Sozialämtern die Möglichkeit zur Verfügung, neben den Hilfen für den Lebensunterhalt Hilfen zum Erhalt der Wohnung zu zahlen. Diese sind allerdings in der Höhe weniger stark beschränkt als der Lastenzuschuß.

C. Bewertung

In Deutschland läßt sich kein best-practice-Modell der Wohneigentumssicherung identifizieren, einerseits weil es nur wenige Modelle gibt, und andererseits, weil die Informations- und Koordinationsprobleme zwischen den einzelnen Realkreditgebern bei der Sanierung jeden Modellansatz stark verkomplizieren. Als Ergebnis ist festzuhalten, daß die Landesbürgschaftsprogramme trotz der Einräumung entsprechender rechtlicher Möglichkeiten keine praktische Funktion im Vorfeld der Zwangsversteigerung erfüllen. Bei Wohneigentumssicherungsprogrammen wäre die Wohneigentumssicherungshilfe NRWs aufgrund ihrer interessanten konzeptionellen Ansätze hervorzuheben; allerdings fehlt, wie auch bei den Programmen anderer Bundesländer, eine genaue Evaluierung. Es ist zu vermuten, daß der im sozialen Wohnungsbau verfolgte Ansatz der Einzelkoordination von Kreditausfällen durch staatliche Vermittlung sehr kostspielig ist. Gleichzeitig wurde aber deutlich, daß wegen der Involvierung einer Vielzahl von Gläubigern bei der Wohnungsbaufinanzierung nur Einzelfallkoordination Anreizverträglichkeit sicherstellt. Daher wäre ein stärker am französischen Modell angelehntes Gläubigerkoordinationsverfahren interessant.

Im privatwirtschaftlichen Bereich fehlt derzeit jedes kohärente System: einerseits kann die Wohneigentumsförderung aufgrund ihrer Anlage keine Sicherungsfunktion übernehmen; andererseits führt die Zersplitterung der Finanzierung bei Abwesenheit ausreichender gesetzlicher Vorgaben über die Form der außergerichtlichen Einigung zu einem unübersichtlichen Sanierungsumfeld, und zwar so-

wohl für den Kreditnehmer als auch für die beteiligten Gläubiger. Ob das 1999 in Kraft tretende Insolvenzrecht hier grundlegende Änderungen erbringen wird, erscheint fraglich.

IV. ERGEBNISSE DES INSTRUMENTENVERGLEICHS UND BEWERTUNG DER ÜBERTRAGBARKEIT AUF DEUTSCHLAND

A. Synopse der Ergebnisse

Die Analyse hat trotz der notwendigen Einschränkung auf wenige Modelltypen eine Vielzahl praktizierter Instrumente zur Wohneigentumssicherung ergeben. Dabei ist der Evaluierungsstand nur in den USA, Großbritannien und Frankreich annähernd zufriedenstellend. Effizienzurteile über die in Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Schweden praktizierten Modelle mußten in diesem Gutachten hergeleitet werden. Häufig fehlen trotzdem fundamentale Daten (etwa Verlustquoten von Versicherungen und deren Korrelation mit einzelnen Risikofaktoren und Instrumenten), die zu einer Effizienzanalyse notwendig sind. Der Vergleich bleibt daher notwendigerweise qualitativ. Tabelle 9 und Tabelle 10 geben einen Überblick über die international verwendeten Instrumente der Wohneigentumssicherung.

Das am weitesten auf die vorliegende Fragestellung der Sicherung des Kreditnehmers fokussierte System weist Frankreich auf, und zwar sowohl bei privatwirtschaftlichen als auch bei öffentlichen Lösungen. Herausragend sind dabei die kompetitiven privatwirtschaftlichen Arbeitslosigkeitsversicherungen im privaten Kreditbereich, die trotz Problemen mit adverser Selektion nun bereits seit rd. 10 Jahren bestehen. Das Bürgschaftmodell FGAS zeigt überdies trotz seiner ordnungspolitischen Problematik interessante Ansätze zur Sicherung von Anreizkompatibilität, bei gleichzeitiger (im Ländersample einzigartiger) Absicherung der Kreditgeber gegen katastrophale Risiken. Die Diskussion um das Loi Neiertz zeigt schließlich, wie wichtig auch für Deutschland die Schaffung eines geregelten Informationsflusses und Verhandlungsprozesses zwischen den Gläubigern und zwischen Gläubigern und Schuldern im Vorfeld der Zwangsversteigerung ist.

Belgien besitzt mit dem Modell der durch Tendersverfahren an den privaten Sektor ausgeschriebenen Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit einen interessanten partiellen Ansatz, der jedoch in wichtigen Aspekten (Antragsprinzipien) zu modifizieren wäre. Eine Übertragbarkeit etwa auf den sozialen Wohnungsbau scheint möglich, allerdings wird hier eine in Frankreich praktizierte kostengünstigere Variante der Versicherung vorgeschlagen (s.u.).

Die USA haben das am weitesten entwickelte Hypothekenversicherungssystem, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich. Zudem gibt es für einen großen Teil des Marktes, bedingt durch die Dominanz des Staates in der Hypothekenrefinanzierung, auch detaillierte Richtlinien für das Sanierungsverhalten von Banken und Versicherungen. Allerdings fehlt weitgehend das Element des Schutzes vor dem Verlust der Wohnung. Übertragbar erscheinen hier insbesondere die Modelle privatwirt-

schaftlicher Hypothekenversicherungen, die allerdings weitgehend durch die Vorgaben des Sekundärmarktes für Hypotheken reglementiert sind. Das FHA-Versicherungsmodell selbst steht stark in der nationalen Kritik, insbesondere sein öffentlicher Charakter; hier erscheinen lediglich die ausgefeilten Frühwarn- und Kreditüberwachungssysteme für eine Übertragbarkeit etwa für den sozialen Wohnungsbau interessant. Besondere Beachtung aus deutscher Sicht verdienen die durch MBS-Kapitalmarktrefinanzierung hervorgerufenen Probleme der privatwirtschaftlichen Sanierung, die mit dem Vordringen dieses Refinanzierungsinstrumentes auch auf Deutschland zukommen werden.

In Großbritannien lag der Schwerpunkt in der Vergangenheit auf sowohl teureren als auch unzureichenden ad-hoc Subventionen als politische Reaktion auf die Kreditrisikokrise. Eine Reihe von privatwirtschaftlichen Modellen, die erst im Nachgang der Krise entstanden, verdienen Beachtung: so vor allem die konsequente Anwendung von industrieweiten Verhaltenskodizes über den Umgang mit Kreditnehmern bei Kreditausfall, die staatliche Regulierung ersetzt und flexibel ist. Angesichts der Komplexität der deutschen Baufinanzierung erscheint ein Verhaltenskodex bei Zahlungsschwierigkeiten erfolgversprechender als gesetzliche Regelungen. Ähnlich wie in Frankreich ist auch Mortgage Protection ein interessanter Versicherungsansatz, dessen Zukunft allerdings derzeit noch offen ist (hohe Kosten, Pflichtversicherung?). Insbesondere fehlt der Test einer größeren Kreditrisikokrise. Eine Übertragung der Sozialhilfemechanismen für Wohneigentümer auf Deutschland ist sowohl aus fiskalischen als auch aus mikroökonomischen Gründen (fehlende Anreizkompatibilität) nicht anzuraten.

Sowohl das schwedische als auch das niederländische Modell der Hypothekenversicherung verdienen am Rande Erwähnung. Bei beiden öffentlichen Hypothekenversicherungen handelt es sich zwar trotz ihrer ordnungspolitischen Fragwürdigkeit um effiziente Formen des Einsatzes der staatlichen Möglichkeiten zur Ausweitung des Marktpotentials. Allerdings wird ähnlich wie beim FHA-Modell keine Unterstützung der Wohneigentumssicherung angestrebt, es sei denn, dies wäre im Interesse der Versicherung selbst. Am niederländischen Modell lassen sich die Probleme ablesen, die entstehen, wenn die Kreditwirtschaft nicht ausreichend an Verlusten beteiligt wird. Hier ist das französische FGAS deutlich besser instrumentiert.

Tabelle 9: Überblick: Behandelte Instrumente der Wohneigentumssicherung nach Funktionen

| Instrumente | Zahlungsrückstand | | Zwangsversteigerung, Überschuldung | |
|----------------------------|--|--|---|--|
| | Instrument | wirtschaftlich bedeutsam bzw. stark gefördert in | Instrument | wirtschaftlich bedeutsam bzw. stark gefördert in |
| Privatwirtschaft | | | | |
| a) Kredit | "Flexible" Hypotheken Schuldensanierungen ("workouts", "solution amiable") | F, GB F, USA | Freihändiger Verkauf ("Pre-foreclosure") | USA |
| b) Versicherung | Schuldendienstversicherungen ("mortgage protection") - Arbeitslosigkeitsvers. - Invaliditäts-/Unfallvers. Private Rückkaufgarantien - Immobilien ("mortgage rescue") | F, GB , BE F, D F, UK | <i>Hypothekenversicherung</i> | <i>USA, GB, NL, SE</i> |
| Öffentliche Hand | | | | |
| a) Beihilfen | Wohngeld/Lastenzuschüsse Sozialhilfe Unterstützung von Sanierungen Kauf von Versicherungsleistungen | F GB USA BE | Staatl. Forderungsverzicht | USA |
| b) Kredit | Kreditlinien, Zusatzdarlehen | D | | |
| c) Versicherung | Langfr. Zinsbind./öffentl. Zinscaps Öffentliche Rückkaufgarantien - Hypotheken - Immobilien | D USA F | <i>Hypothekenversicherung</i> (Ziele i) und ii)) | SE, USA, F |
| starker Schwerpunkt | | | | |

Tabelle 10: Überblick: Behandelte Instrumente der Wohneigentumssicherung nach Ländern

| Instrumente | | | | |
|--|---|---|--|---|
| | Frankreich | Großbritannien | Vereinigte Staaten | Schweden* |
| Privatwirtschaft | | | | |
| a) Kredit | "Flexible" Hypotheken Kodifizierte Kreditsanierung Schuldendienstkapitalisierungen | "Flexible" Hypotheken Kodifizierte Kreditsanierung Private Sanierungshelfer | | |
| b) Versicherung | Schuldendienstversicherungen Rückkaufgarantien Developer | Schuldendienstversicherungen <i>Restschuldversicherungen</i> <i>(ohne Schuldendienstsich.)</i> Umwandlung in Miete/Teileigent. | <i>Restschuldversicherungen</i> <i>(ohne Schuldendienstsich.)</i> | |
| Öffentliche Hand | | | | |
| a) Beihilfen | Lastenzuschuß Sonderhilfen Wohneigentümer | Sozialhilfe Sonderhilfen Wohneigentümer | Unterstützung von Sanierungen (steuerlich u. durch Refinanzierer) | |
| b) Kredit | Schlichterfunktion bei der Sanierung | | | |
| c) Versicherung | <i>Garantiefonds f. Sozialkredite</i> <i>(Ansätze f. Schuldendienstsich.)</i> <i>Rückkaufgarantien Immobilien</i> | | <i>Restschuldversicherungen</i> <i>(Ansätze f. Schuldendienstsich.)</i> Rückkaufgarantien Darlehen | <i>Restschuldversicherungen</i> <i>(Ansätze f. Schuldendienstsich.)</i> <i>Rückkaufgarantien Immobilien</i> |
| | Deutschland | Niederlande* | Belgien* | Schweiz* |
| Privatwirtschaft | | | | |
| a) Kredit | | | | |
| b) Versicherung | | | | |
| Öffentliche Hand | | | | |
| a) Beihilfen | Lastenzuschuß | | Ankauf von Versicherungsleistungen | |
| b) Kredit | Wohneigentumssicherung (SWB, NRW) Zusatzdarlehen (SWB, bundesw.) | | gegen Schuldendienstausfall | |
| c) Versicherung | Kreditbürgschaften (SWB, bundesweit) Zinscaps f. Kredite (SWB, RP) <i>Rückkaufgarantien Immob. (SWB, RP)</i> | <i>Restschuldversicherungen</i> <i>(ohne Schuldendienstsich.)</i> | | <i>Rückkaufgarantien Immobilien</i> |
| *Kurzanalyse kursiv: Instrument trägt nicht direkt zur Sicherung der Kreditbeziehung/Verhinderung der Zwangsversteigerung bei. SWB: Sozialer Wohnungsbau. | | | | |

B. Übertragbarkeit der Instrumente auf Deutschland und Empfehlungen

1. Überblick

Abbildung 18 faßt die aus Sicht der Autoren geeignetsten Alternativen aus dem internationalen Vergleich zusammen. Die Ergebnisse des internationalen Vergleichs legen eine Einordnung der Instrumente für zwei unterschiedliche Szenarien des Wohnungsmarktes nahe.

Wir unterscheiden den Status Quo mit hohen Eigenkapitalquoten bzw. spätem Ersterwerbssalter von einem Szenario stärkerer Marktpenetration mit geringer werdenden Eigenkapitalquoten und geringerem Ersterwerbssalter. Eigenkapital kann auch durch eine regionale Immobilienkrise absinken, und vom Status Quo unterschiedliche Konzepte notwendig machen.

Abbildung 18: Übertragbare Modelle bei unterschiedlichen Wohnungsmarktszenarien

| Ursache der Leistungsstörungen | Verschuldungsniveau der Haushalte* | |
|--------------------------------|--|--|
| | niedrig Instrumente | hoch** |
| temporär | "Flexible" Hypotheken Schuldendienstkapitalisierung private Sanierungslösungen private/öffentliche Zusatzdarleh | Schuldendienstversicherungen Restschuldversicherungen/Bürgschaften mit Sanierungsfunktion öff. Sanierungshilfen/Hilfen für Wohneigentümer/Sozialhilfe |
| permanent | freihändiger Verkauf Verkauf und Ankauf geringwertiger Wohnung (trading down) | Rückkaufgarantien für Darlehen und Immobilien Überschuldungsschutz |

*positiv korreliert mit der Wohneigentumsquote bzw. dem Grad der Marktausweitung
**d.h. Einbeziehung von Schwellenhaushalten

Es werden nicht die Mechanismen zur Erreichung einer höheren Marktpenetration beschrieben, wie z.B. die Einführung allgemeiner Hypothekenversicherungen usw.

2. Status Quo

Die derzeit vorherrschende Problemlage bei Zahlungsrückständen in Deutschland ist temporäre oder permanente Zahlungsunfähigkeit bei gleichzeitig hohem, illiquidem Eigenkapital im Haus. Bei temporärer Zahlungsunfähigkeit erscheint die Einführung von

1. geregelten privatwirtschaftlichen Sanierungsmechanismen, etwa nach dem französischen Beispiel,
2. Anreizen für privatwirtschaftliche Kapitalisierungs bzw. Kreditschemata, insbesondere flexible Hypotheken, sowie
3. u.U. für die im sozialen Wohnungsbau geförderten Gruppen ein rudimentäres Schuldendienstversicherungssystem

ausreichend.

Bei permanenter Zahlungsunfähigkeit sollte die Absenkung der Transaktionskosten des Wohnungsverkaufs und damit die Erweiterung der Möglichkeiten eines erfolgreichen freihändigen Verkaufes bzw. Wechsel des Hauspreissegments unter Beibehaltung der Wohneigentümerschaft im Vordergrund stehen. Die Hauptmotivation hier ist Rettung des umfangreichen, im Haus gebundenen Eigenkapitals.

a) Unterstützung der Sanierung durch Rechtsänderung oder Verhaltenskodex

(1) Notwendigkeit einer Kodifizierung

Ein zentrales Ergebnis der Studie ist, daß die für den Immobiliarkredit relevanten i) Informationsflüsse, ii) Sanierungszeiträume und iii) Sanierungsverfahren von privaten Kreditnehmern und -gebern bzw. ggf. Versicherern durch ein allgemeines Regelwerk beschrieben werden sollten. Es besteht diesbezüglich Unklarheit über die Auswirkungen des neuen Insolvenzrechts im Zusammenspiel mit dem Zwangsversteigerungsrecht.

Eine Kodifizierung des Sanierungsverfahrens im Konsumentenkreditbereich muß nicht notwendigerweise Gesetzesform annehmen, sondern kann, wie das Beispiel des britischen Mortgage Code zeigt, als als freiwillige Vereinbarung bzw. Verhaltenskodex der Kreditgeber bestimmt werden. Die Grundidee ist, Mindestfristen und Verfahrensregeln für den im neuen Insolvenzrecht geforderten außergerichtlichen Einigungsversuch zu finden. Eine zentrale Funktion wäre dabei die Bestimmung von Bedingungen für eine Aufschiebung der Zwangsversteigerung, um Spielräume für Sanierungsverfahren und materielle Unterstützungslösungen (Versicherungen etc.) zu schaffen. Die Autoren sind sich der umfangreichen potentiellen, rechtlichen und politischen Probleme dieser Aussage bewußt.

(2) Inhalte einer Kodifizierung

Entsprechende Regeln sollten zunächst Informationspflichten von Schuldner und Gläubigern über das Eintreten und die Intensität von Leistungsstörungen enthalten. Zum Beispiel sollten sich Gläubiger gegenseitig beim Auftreten von Zinsrückständen über 60 Tage bzw. bei der Erstellung von individuel-

len Sanierungsplänen informieren. Ziel wäre die Ermöglichung einer frühzeitigen Identifikation der Ursachen der Leistungsstörung und raschen Einleitung von Sanierungsmaßnahmen sowie eines frühzeitigen Interessenausgleichs aller Beteiligten. Umfangreiche verbraucherschutz- und bankrechtliche Probleme wären zu klären.

Zeitfristen für die Sanierungsphase vor Eröffnung des durch ZVG geregelten Zwangsversteigerungsverfahrens wären eine Voraussetzung für die Einführung von Kredit- oder Versicherungslösungen. Zeitfristen könnten mit den üblichen, von Versicherungen bzw. Beihilfen abgedeckten Zeiträumen bzw. deren Karenzzeiten übereinstimmen bzw. an die Existenz einer materiellen Absicherung des Schuldendienstes gekoppelt werden. Insbesondere unter den deutschen Bedingungen mit hohen Anforderungen an die Gläubigerkoordination wäre es sinnvoll, die Aufstellung von Sanierungsplänen für die Gesamtfinanzierung verbindlich zu machen. Eine solche Lösung würde u.a. die Einräumung einer Mindestfrist für die Sanierung und die Bestimmung eines federführenden Gläubigers bzw. Schlichters erfordern.

Wie das britische Beispiel zeigt, können Sanierungsergebnisse durch intensive Beratungen entscheidend verbessert werden. Diese Funktionen können derzeit von den Schuldnerberatungen noch nicht erfüllt werden, da diese bisher kaum auf den Immobiliarkredit spezialisiert sind. Wie im Falle des nordrhein-westfälischen WESH könnten in einem auf den Gesamtmarkt bezogenen Modell auch Vertreter der Banken als Berater zugelassen werden. Ein erster Schritt in diese Richtung ist die Einrichtung von Sanierungszentren bei großen Hypothekarkreditgebern. Gegenstand eines Verhaltenskodex könnte u.a. ein Finanzierungsmodell für diese Vorfeldberatungen sein. Ob die Einrichtung einer ggf. öffentlichen Schlichterfunktion zwischen Gläubigern und Schuldnern bereits im Falle von außergerichtlichen Einigungsversuchen in Betracht gezogen werden sollte, wird angesichts der kontroversen Diskussion um das französische Loi Neiertz hier offengelassen. Lösungen wären in jedem Fall aus den spezifischen deutschen Gegebenheiten abzuleiten.

Offen muß auch bleiben, in welcher Form Druck auf die am Sanierungsverfahren Beteiligten im Hinblick auf eine Teilung der bei der Sanierung in Kauf zu nehmenden Verluste bzw. Belastungen ausgeübt werden kann. In der bisherigen Praxis werden Verluste der Gläubiger auch im Sanierungsfall nach Rang im Zwangsversteigerungsfall zugeordnet. Dies führt zu rascheren Zwangsversteigerungen bei Finanzierungen mit nachrangigen Kreditpositionen, also vor allem bei besonders hoch verschuldeten Schwellenhaushalten. In Frankreich hat die Praxis des Loi Neiertz bei Sanierungsverfahren durch Ausübung von Druck seitens der Schlichter zu einer Aufweichung der Bedeutung des Konkursranks geführt. In Deutschland fehlt eine genaue Evaluierung, die z.B. im Falle von Krediten im sozialen Wohnungsbau möglich sein sollte. In der Praxis dürften derartige Abweichungen von Konkursrang und Verlusten aus Sanierungen nur gegen entsprechende Kompensationszahlungen, z.B. aus Sanie-

rungsfonds (s.u.), nachhaltig erzielbar sein. Auch dürfen, wie das britische Beispiel des ISMI zeigt, die die Belastungen des Schuldners nicht einseitig und permanent abgesenkt werden.

b) Finanzsektor

Die derzeit vorherrschende Problemlage bei Zahlungsrückständen in Deutschland ist Insolvenz bei gleichzeitig hohem, illiquidem Eigenkapital im Haus. Bei temporärer Insolvenzursache scheinen daher Mechanismen empfehlenswert, die das durch das Eigenkapital geschaffene Potential für Schuldendienstkapitalisierungsverfahren, z.B. nach dem Vorbild der in Frankreich praktizierten unechten Arbeitslosigkeitsversicherung, und „flexible“ Hypotheken nutzen. Einfachere Versionen „flexibler“ Hypotheken wären zunächst Angebote an Krediten mit Option des Kreditnehmers zur Tilgungsherabsetzung bzw. Vereinbarung tilgungsfreier Jahre. Dies wäre mit der Form der Wohneigentumsförderung in Übereinstimmung zu bringen, die die Belastungsspitzen zwar in den ersten acht Jahren absenkt, allerdings die zu Beginn und nach acht Jahren hohen Belastungsspitzen nicht verändert.

Eine Schuldendienstversicherung nach britischem oder französischem Modell, d.h. unter Ersatz ausfallender Schuldendienstzahlungen, wird unter den gegebenen deutschen Marktverhältnissen schwierig einzuführen sein. Da private Hypothekenversicherungen nicht existieren, fehlen Erfahrungswerte mit deutschen Hypothekenportfolii. Die französischen Erfahrungen zeigen zudem, daß Anreizkompatibilität nur durch sehr restriktive Handhabung der Versicherungsbedingungen (Karenzzeiten, Wartefristen, nur teilweise Abdeckung des Schuldendienstes) zu gewährleisten ist und die Gefahr einer hohen Kosten-Nutzen-Relation birgt. Ein von den Banken getragener Sanierungsfonds nach Vorbild des französischen FGAS, bei dem dem Staat nur die durch krisenhafte Zuspitzungen verursachten Risikospitzen zugeordnet werden, scheint in diesem Zusammenhang sinnvoll. Wenn private Gläubiger und Schuldner die Normal-Risiken gegenseitig tragen, dürfte Anreizverträglichkeit leichter durchzusetzen sein, als wenn dies der Staat alleine tun würde. Ein Fondsmodell könnte für Deutschland als Zwischenschritt zu einem diversifizierten Versicherungsmarkt gegen Schuldendienstausfälle gesehen werden.

Auch könnte man in Analogie zu den in Großbritannien und Frankreich geführten Diskussionen überlegen, der adversen Selektion und damit weiteren Verschlechterung der Kosten-Nutzen-Relation durch eine Zwangsversicherung zu begegnen bzw. Zwangsversicherungselemente mit freiwilligen Versicherungselementen zu kombinieren. Zwangsversicherungen könnten die Versicherungsprämien stark senken - im Falle von Arbeitslosigkeit bietet der in Belgien verfolgte Ansatz ein interessantes Modell. Allerdings müßte aufgrund des Kostenerhöhungseffektes bei der Finanzierung ein entsprechend hohes öffentliches Interesse für eine Zwangsmitgliedschaft begründet werden. Zudem könnten Zwangsversicherungen zu einer Dämpfung von Kostensenkungsbemühungen seitens der Sicherungsgeber führen.

c) Öffentliche Beihilfen

Eine aktivere Rolle des Staates zur Unterstützung von Schuldensanierungen bei vorübergehenden Leistungsstörungen mit direkten Beihilfen ist denkbar.

Private Fonds- oder Versicherungslösungen gegen Schuldendienstausfall könnten z.B. effizient durch eine staatliche Rückversicherung bzw. Absicherung von Risikospitzen einzelner Kreditjahrgänge (FGAS-Modell) unterstützt werden. Der Staat würde durch beschränkte Übernahme von Garantien die Kosten einer privatwirtschaftlichen Lösung deutlich verringern; damit könnte eine grundlegende Veränderung des bisher praktizierten Bürgschaftskonzeptes im Wohnungsbau einhergehen. Ggf. könnte die Vergabe der Wohneigentumsförderung daran geknüpft werden, daß der überwiegende Teil der Immobilienfinanzierung mit einem den Fonds finanzierenden Finanzierungsinstitut abgewickelt wird. Dringend muß jedoch darauf geachtet werden, daß Garantien nicht ein bestimmtes der vielen denkbaren Modelle (u.a. Bankfonds, Selbstversicherung durch einzelne Kreditgeber, privates Versicherungsangebot) bevorzugen.

Falls keine privatwirtschaftliche Lösung zustande kommt, könnte als Übergangslösung eine direkte staatliche Versicherung gegen Schuldendienstausfall - in Analogie zum belgischen Modell als private Versicherungsleistung bei vollständiger staatlicher Finanzierung - angeboten werden. Sie müßte jedoch Karenzfristen, Kapitalisierungen und andere Mechanismen aufweisen, die geeignet sind, Anreize zu einer erfolgreichen Sanierung sicherzustellen. Die Versicherung müßte die Differenz zwischen einer normierten Schuldendienstbelastung und der zumutbaren Belastung in Analogie zum Konzept des Wohngelds in vergleichsweise engen Grenzen definieren und zudem die privaten Kreditgeber an den Kosten der Sanierungen beteiligen.

In jedem Falle sollte der Versicherungszeitraum aufgrund der hohen Schuldendienstbelastungen über den derzeitigen Zeitraum der Zahlung der Wohneigentumsförderung hinausgehen (bis etwa 12-15 Jahre) und damit die international praktizierten Modelle übertreffen. Wegen der Kostenproblematik und der Notwendigkeit von Versuch-und-Irrtum-Verfahren zur Findung von anreizkompatiblen Vertragstypen sollte eine Schuldendienstversicherung zunächst auf Arbeitslosigkeit und Berufsunfähigkeit beschränkt werden, da hier internationale Erfahrungen vorliegen.

Die Finanzierung einer direkten Versicherung oder Absicherung privater Versicherungslösungen könnte in diesem Falle durch Umschichtung aus der Wohneigentumsförderung ohne zusätzliche öffentliche Aufwendungen sichergestellt werden. Bei einem Einsatz des bestehenden Transfersystems zur Wohneigentumssicherung müßten die entsprechenden Instrumente der Sozialhilfe und des Lastenzuschusses dagegen wegen der niedrigen Leistungsniveaus grundlegend modifiziert und ausgebaut werden. Sicherungsmaßnahmen im Rahmen direkter Transfers nach dem britischen Modell würden unter deutschen Marktbedingungen (hohe Schuldendienstbelastungen, geringe Wohneigentumsquote)

Ungleichbehandlungen zwischen Wohneigentümern und Mietern entstehen lassen bzw. materiell unwirksam sein.

Bei permanenter Zahlungsunfähigkeit sollte die Absenkung der Transaktionskosten des Wohnungsverkaufs und damit die Erweiterung der Möglichkeiten eines erfolgreichen freihändigen Verkaufes bzw. Wechsel des Hauspreissegments unter Beibehaltung der Wohneigentümerschaft im Vordergrund stehen. Dazu wären ggf. Steuer- bzw. Abgabensenkungen erforderlich (z.B. Grunderwerbssteuer). Die Hauptmotivation wäre Sicherung des umfangreichen, im Haus gebundenen Eigenkapitals.

Bei permanenten Leistungsstörungen von Haushalten mit hohem Eigenkapital reicht eine vorübergehende Liquidierung durch Kreditaufnahme nicht aus. In diesem Falle sollten Maßnahmen in Betracht gezogen werden, die dem Haushalt die Sicherung der Wohnung entweder durch Verkauf und Rückumwandlung in eine Mietwohnung oder durch Verkauf und Neukauf einer preiswerteren Wohnung ermöglichen. Dabei wäre in erster Linie eine Absenkung der hohen steuerlichen und Abgabenbelastungen von Transaktionen am Immobilienmarkt anzustreben, z.B. die hohe Grunderwerbssteuer von derzeit 3,5%. Trading-down wird in Deutschland aufgrund der vergleichsweise schwachen Immobilienpreis- und Zinszyklen i.a. nicht durch Eigenkapitalknappheit (Lock-in) verhindert. Aufgrund der negativen heimischen und internationalen Erfahrungen wird daher von öffentlichen Rückkaufgarantien abgeraten.

3. Sicherungsmaßnahmen bei Marktausweitung

Erst mit einer stärkeren Ausweitung der Wohneigentumsquote wäre die Einführung von allgemeinen Schuldendienstversicherungen, Restschuldsicherungen und Rückkaufgarantien in Deutschland sinnvoll. Erfahrungen sprunghafter Ausweitungen der Wohneigentumsquote gab es z.B. bei der Mieterprivatisierung in Großbritannien Ende der 80er Jahre oder in Ostdeutschland nach der Wende. In diesem Fall sinken die durchschnittlichen Eigenkapitalquoten im Neukreditgeschäft rasch ab, und damit nimmt das Potential von Kreditlösungen zur Behandlung von Solvenzkrisen ab. Für umfassende Mieterprivatisierungen unter Einbeziehung von Grenzschuldnern sind deshalb Rückkaufmodelle vorgeschlagen worden (Ostdeutschland) bzw. praktiziert worden (HLM Privatisierung in Frankreich). Auch wäre aufgrund des Effektes der adversen Selektion und wegen der geringen durchschnittlichen Eigenkapitalquoten hier Zwangsversicherung gegen Schuldendienstausfall eher zu befürworten als unter Status Quo-Bedingungen.

Mit einer verstärkten Marktausweitung wäre auch das öffentliche Transfersystem für Wohneigentümer grundlegend zu überdenken. Es könnten sich aus einer hohen Wohneigentumsquote bei Krisensituationen politische Zwänge in Analogie zur Kreditrisikokrise in Großbritannien ergeben, als der Staat gezwungen wurde, umfangreiche Transfers für in Not geratene Wohneigentümer bereitzustellen. Mit

dem politischen Druck würde auch die Gefahr fehlkonzipierter, weil zu generöser oder anreizinkompatibler, Transfermodelle wachsen. Daher sollte mit einer Marktausweitungsstrategie das bestehende Instrumentarium systematisch erweitert werden. Grundsätzlich ist es sinnvoll, wohnungspolitische Transfers von einer allgemeinen Subventionierung der Belastungen auf Eventualsubventionierung im Falle von Einkommensverlusten oder Belastungsspitzen umzustellen.

Von der Einführung einer allgemeinen öffentlichen Restschuldversicherung für Haushalte mit niedrigem Einkommen nach den Modellen Schwedens, der USA, Frankreichs und der Niederlande sollte auch im Marktausweitungsszenario Abstand genommen werden. Zunächst stünde bei diesem Instrument die Marktausweitung und nicht die Wohneigentumssicherung im Vordergrund. In den betroffenen Ländern führt das Instrument überdies stets entweder zur Spaltung des Marktes für Hypothekensicherungen (USA) oder zur Übersubventionierung des Marktes durch künstliche Herabsetzung der Kreditrisikoprämie und damit Zerstörung der Lenkungsfunction der relativen Preise. Dies wäre nur dann zu rechtfertigen, wenn überdurchschnittliche Härten für Haushalte mit niedrigem Einkommen beim Zugang zu Wohnraum vermieden werden müßten.

V. LITERATURVERZEICHNIS

ANIL, 1997a, „La Securisation des Accedantes a la Propriete dans la Region Rhone-Alpes“, mimeo: Paris.

ANIL, 1997B, „Les Assurances Liees aux Emprunts Immobiliers“, in: Anil Habitat Actualité: Paris.

ANIL, 1998, „Accedants en Difficulte: le Maintien dans les Lieux en tant que Locataire“, Studie im Auftrag des Observatoire des Pratiques du Conseil National de l’Habitat: Paris.

AWOS, 1983, „Ursachen und Wirkungsanalyse von Zwangsversteigerungen öffentlich geförderter Eigentumsmaßnahmen in NRW“, Ergebnisbericht: Bochum.

BANK OF ENGLAND. 1992a. House Prices, Arrears and Possessions, in: *Bank of England Quarterly Bulletin*

BANK OF ENGLAND. 1992b. Patterns of Default in the Non-financial Private Sectors. *Bank of England Quarterly Bulletin*

BEAUPRE, J., 1996, „Public Mortgage Loan Insurance in Canada“, in: Housing Finance International, Vol. XI, No. 1, IUHF: Chicago.

BOLEAT, M., 1996, „The Mortgage Indemnity Insurance Market in the United Kingdom“, in: Housing Finance International, Vol. XI, No. 1, IUHF: Chicago.

BOUWCENTRUM, 1997, „Structure of the Dutch Mortgage Market“, mimeo.

COUNCIL OF MORTGAGE LENDERS, 1997, „Handling of Arrears and Possessions, CML Statement of Practice“, London.

COUNCIL OF MORTGAGE LENDERS, 1998, „Sustainable Home Ownership: Building Better Protection for Home Owners“, Submission to Ministers by the Council of Mortgage Lenders and the Association of British Insurers, unpublished: London.

DIAMOND, D. AND M. LEA, 1992, „Housing Finance in Developed Countries - An International Comparison of Efficiency“, in: Journal of Housing Research Vol. 3, Issue 1.

DÜBEL, A., AND U. PFEIFFER, 1994, Private Rental Housing in the EU, Summary of a Survey among the EU member states, Brussels: Commission of the European Union.

DÜBEL, A., AND LEA, M, 1997, „Micro- and Macroeconomic Consequences of Residential Mortgage Prepayment, Evidence from the Denmark, France, Germany, the United Kingdom and the United States“, mimeo.

EUROPEAN MORTGAGE FEDERATION, 1993, „Comparative Study on Real Estate Enforcement Procedures in the E.E.C. Countries“, Brussels.

EUROPEAN MORTGAGE FEDERATION, 1997, „Owner-occupied Housing in the European Union - Tax Aid, Subsidies and Costs“, Brussels.

EUROPEAN UNION, 1995, „Statistics on Housing in the European Union 1994“, European Commission: Brussels.

FORD, J, KEMPSON, E, AND M. WILSON, 1995, „Mortgage Arrears and Possessions; Perspectives from Borrowers, Lenders and the Courts“, Housing Research Report, HMSO Department of the Environment: London.

GAUDIN, M., 1996, „Le Crédit au Particulier - Aspects économiques, techniques, juridiques et fiscaux“, Collection Banque et Strategie, SÉFI: Québec.

IFO-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, 1997, „Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus“, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn.

INSTITUT FÜR FINANZDIENSTLEISTUNGEN (IFF), 1995, „Der neue Schuldenreport - Die Verschuldung der privaten Haushalte in Deutschland“, Hrsg: Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V. und Deutsches Rotes Kreuz: Bonn.

KORCZAK, D., 1997, „Marktverhalten, Verschuldung und Überschuldung privater Haushalte in den neuen Bundesländern“, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Verlag W. Kohlhammer: Stuttgart, Berlin, Köln.

MCIA, 1996, „Private Mortgage Insurance in the United States, in: Housing Finance International, Vol. XI, No. 1, IUHF: Chicago.

SCHNEIDERS, K., UND M. SCHAUERTE, 1997, „Hilfreiches Auffangnetz - Muß das Eigenheimzulagegesetz durch Wohneigentumssicherungsinstrumente ergänzt werden?“, in: Die Wohnungswirtschaft 3/97.

MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT, 1994, „Housing in the Netherlands - Country Monograph“, Den Haag.

MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT, , „Nationale Hypotheek Garantie: Vorteile bei ihrer Hypothek“, Den Haag.

OFFICE OF THE FEDERAL HOUSING ENTERPRISE OVERSIGHT, 1996, „Annual Report to Congress“, Washington, D.C.

PAPA, O, 1992, „Housing Systems in Europe: Part II - A Comparative Study of Housing Finance“, Delft University Press: Delft, The Netherlands.

QUERCIA, R.G. UND STEGMAN, M.A., 1992, Residential Mortgage Default: A Review of the Literature. *Journal of Housing Research* 3(2): 341:379.

REIS, C. UND U. REIFNER, 1992, „Überschuldung und Hilfen für überschuldete Haushalte in Europa“, Verlag Kohlhammer.

STATENS BOSTADKREDITNÄMD, 1997, „Credit Guarantees for Housing Development in Sweden“, mimeo.

TURNER, B., 1997, „Housing Finance in Sweden“, mimeo, Institute for Housing Research, University of Uppsala.

U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 1995, „An Analysis of FHA's Single-Family Insurance Program“, Washington, D.C..

HUD / U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, 1996, „Providing Alternatives to Mortgage Foreclosure: A Report to Congress“, Washington, D.C..

VAN ORDER, R, 1990, The Hazards of Default. Secondary Mortgage Markets. Fall 1990.

WILCOX, S., AND H. SUTHERLAND, 1997, „Securing Home Ownership: Producing an Effective Safety Net for Home Buyers“, Council of Mortgage Lenders Research: London.

WELTER, R. (HRSG.), 1994, „Der Realkredit in den Ländern der EG“, Deutscher Sparkassenverlag: Stuttgart