

Statement zur Podiumsdiskussion „Gewonnene Erkenntnisse –Erfahrungen und Herausforderungen“, anlässlich des Kongresses „Wohnungsbaufinanzierung in Entwicklungs- und Schwellenländern“

Zum Abschluß des Kongresses möchte auch ich die Veranstalter – die European Federation of Building Societies und UN-HABITAT – zu ihrer Initiative und zur Durchführung des Programms der drei vergangenen Tage beglückwünschen, die den Teilnehmern außerordentlich breite und vielschichtige Erfahrungen zur wohnungswirtschaftlichen Politik und zu Wegen der Finanzierung vermittelte. Für meinen eigenen Beitrag sei an die Aufforderung im Einladungsschreiben von Herrn Andreas J. Zehnder vom 18. Mai 2004 angeknüpft, Leitlinien zu entwickeln, „wie *stabile* Wohnungsfinanzierungssysteme in Entwicklungs- und Schwellenländern implementiert werden können“. Die Zielsetzung „Stabilität“ hat in der Tat in den vergangenen Jahren einen herausragenden Stellenwert auf den verschiedensten Ebenen erlangt – in der Debatte um weltwirtschaftliche und regionale Integration, um makroökonomische Politik und die Finanzmärkte, um geeignete Strukturen unserer Banken, Unternehmen und privaten Haushalte. Der Begriff „Stabilität“ beinhaltet ein Wertesystem, dessen Beachtung gerade in der Wohnungsbaufinanzierung ausschlaggebend für nachhaltigen Erfolg ist. Lassen Sie mich Erfahrungen und Herausforderungen resümieren, angesichts der vorgegebenen Zeit in apodiktischer Form:

1. Die stabilitätsbegründende Funktion der *rechtlichen Infrastruktur*.

Die Qualität der Kataster, des Grundbuchrechts, des kommunalen Planungsrechts, des Notariatswesens und der entsprechenden Verfahren haben nachhaltige Bedeutung für Umfang, Flexibilität und Kosten der Errichtung gerade auch sozial orientierter Wohnungen. Die Qualität des Rechts der dinglichen Sicherheiten, des Vertragsrechts und der gerichtlichen Verwertungsmöglichkeiten sind sodann entscheidend für die Bereitschaft der Banken zur Finanzierung, für ihre Risikokosten und die Langfristigkeit ihrer Engagements. Finanzkrisen in Schwellenländern Lateinamerikas, Asiens und Osteuropas sind durchaus auf „law based failures“ zurückzuführen. 1). In der multilateralen und bilateralen Entwicklungshilfe tätige

Institutionen tun gut daran, ihre Beratung und ggf. die Konditionalität ihrer Kredite mit der allfälligen Verbesserung der rechtlichen Infrastruktur des Wohnungswesens in ihren „countries of operation“ zu verknüpfen.

2. Stabilität der Finanzinstitutionen.

Institutionelle Stabilität basiert zunächst auf der Qualität der speziellen und generellen Rechtsnormen eines Landes (Hypothekbankengesetz; Gesetze und Verordnungen zu Bausparkassen, Versicherungen und Fonds; Kreditwesen- und Kapitalmarkrecht; Verbraucherschutz; aufsichtlicher Rahmen). Schwellenländer, die ihre auf die *institutionelle* Struktur ihrer Wohnungsbaufinanzierung bezogene Gesetzgebung noch verbessern oder erweitern wollen, haben nachahmenswerte Vorbilder insbesondere in jenen (kontinentaleuropäischen) Ländern, deren Finanzinstitute über lange Zeitperioden eine herausragende Solidität (keine Insolvenz bei Hypothekbanken!) aufweisen. In diesem Zusammenhang möchte ich eine Lanze für das deutsche *Bausparwesen* brechen, das einen wesentlichen systemischen Beitrag zur Wohnungsbaufinanzierung leistet. Oft wird im Ausland das Bausparen wegen seiner Verbindung mit Elementen der staatlichen Wohnungsbaupolitik mit Vorurteilen belegt; die Geschichte Europas beweist hingegen, dass es als genereller „financial institutions“-Prototyp tragfähig und sinnvoll ist, wenn eine entsprechend anspruchsvolle regulatorische Basis existiert. Es wäre m.E. wünschenswert, wenn in der multilateralen und bilateralen (auch der deutschen) Entwicklungspolitik die erwiesenen Vorzüge des kontinentaleuropäischen „institution building“ und erfolgreicher Finanzinstrumente – wie Pfandbrief und Bausparen – im offenen, neutralen und koordinierenden Dialog besser als vielfach bislang berücksichtigt werden könnten – erprobte Finanzmodelle eignen sich in besonderer Weise zur nachhaltigen und haushaltsschonenden „Armutsbekämpfung“ in Entwicklungsländern.

Regierungen, Parlamente und Aufsichtsbehörden haben in Schwellenländern – es sei an leidvolle Erfahrungen von Argentinien über südostasiatische Länder bis nach Russland erinnert – die Verantwortung, rechtliche und marktmäßig adäquate Rahmen für die Stabilität der Finanzinstitutionen zu schaffen. Für die Anlage der Ersparnisse gerade einfacher Bevölkerungsschichten müssen sichere und rentable Anlageformen geschaffen werden –

Wohnungsbau dient auf breiter Basis der privaten Vermögensbildung und der Alterssicherung und erfüllt damit automatisch Ziele der sozialen Absicherung.

Ich bin nicht der Meinung, dass die Sicherung institutioneller Stabilität durch eine „lender-of-last-resort“-Funktion des Staates (zu Lasten des Steuerzahlers!) oder gar der Zentralbank hergestellt werden sollte, sondern durch Eigenverantwortlichkeit der Institutionen selbst, unterstützt durch Selbsthilfeeinrichtungen der jeweiligen Finanzbranche. Abgesehen von etwaigen Aufgaben der Finanzaufsicht – die heute im Idealbild allerdings unabhängigen, alle Finanzbereiche erfassenden Behörden obliegt – sollten m.E. die Zentralbanken in Schwellenländern die rechtliche und strukturelle Entwicklung der Wohnungsbaufinanzierung aktiv begleiten – sowohl systemisch-konzeptionell, durch Sicherung geeigneten Wettbewerbs, wie auch praktisch im Geldmarkt und Zahlungsverkehr.

Daß der Gedanke der institutionellen Stabilität heute weltweite Anerkennung gefunden hat, zeigt das große Regelwerk „Basel II“, das nach langen Konsultationen nun verabschiedet ist und von großer Bedeutung auch für die Wohnungsbaufinanzierung sein wird. In diesem Zusammenhang sei auf den hohen Stellenwert des Themas „*Rating*“ hingewiesen – das externe Rating von Hypothekenbanken und anderen Emittenten im Bereich der Wohnungsbaufinanzierung, das externe Rating von „covered bonds“ und anderen Refinanzierungsinstrumenten, das bankinterne Rating der Kreditgeber, und die umfassenden Ratingaufgaben bei Sekutarisierungen.

Lassen Sie mich auch die internationalen Bemühungen um die Entwicklung anerkannter finanzieller *Standards* erwähnen, die ebenfalls Qualität und Richtung der Wohnungsbaufinanzierung beeinflussen: Standards der Führung von Banken und Unternehmen (Corporate Governance), Standards für das Risikomanagement, für Rechnungslegung und Disclosure, für die Interne Revision etc. Obwohl rechtlich nicht bindend, sind diese Standards als „soft laws“ (eine Begriffsbildung des früheren Chefjuristen des IWF, Sir Joseph Gold) anzusehen.²⁾ Schwellenländer sind z.T. prominent bei der Entwicklung der Standards involviert.

3. Stabilität in den Kundenbeziehungen.

Der bei Geschäfts- und Investmentbanken zu beobachtende Richtungsstreit um „relationship banking“ und „deal orientation“ ist für den Wohnungsbau zu relativieren, da hier die Langfristigkeit der Kundenbeziehung Vorrang hat. Die Pflege der Kundenbeziehung auf der Passivseite (Spareinlagen bei den Bausparkassen, Investor Relations bei den Hypothekenbanken), insbesondere aber im Wertgeschäft auf der Aktivseite ist maßgeblich für die Performance der Kosten, für Risikominderung und Rentabilität. Die Verknüpfung der Bausparleistungen mit dem *individuellen* Anspruch auf Baukredit z.B. im deutschen Bausparsystem hat sich als Erfolg erwiesen, im Gegensatz zu Modellen des Ansparens breiter Schichten bei staatlichen Institutionen in manchem Schwellenland, wenn diese Institutionen ihre Mittel weitgehend in Staatspapieren anlegen und ihren Finanzierungsaufgaben im Wohnungsbau nur ungenügend nachkommen (um es deutlich zu sagen: Brasilien u.a. hätte bei besserer Ordnung im Bausparwesen sicher weniger „favelas“!). Stabile private Immobilienfinanzierer haben vielmehr in besonderem Maße die Fähigkeit zu Produktinnovation, Flexibilität in den Kundenbeziehungen und kapitalmarktorientierte Beweglichkeit bewiesen, wie etwa die zunehmenden Volumina an RMBS-Transaktionen zeigen. Die Schaffung eines einheitlichen Finanzmarkts in der Europäischen Union und die Globalisierung im Rahmen der OECD-Länder eröffnet früher nicht gekannte Möglichkeiten für die Niederlassung von Institutionen, für die Produktstrategie und für den Aufbau neuer Kundenbeziehungen. 3)

4. Makroökonomische Stabilität.

Idealerweise gründet erfolgreiche Wohnungsbaufinanzierung auf eine Politik dauerhaft stabilen Geldes. In der Bundesrepublik sind wir verwöhnt – beim 50jährigen Jubiläum der Einführung der Deutschen Mark konnte Bundesbankpräsident Pöhl 1998 festhalten, dass wir das einzige Industrieland waren, das über eine so lange Periode hinweg stets jährlich einstellige Inflationsraten aufwies. Die Europäische Zentralbank setzt diese Politik im großen Raum der Europäischen Währungsunion fort. Dies schloß für die Bundesrepublik und schließt heute für die EURO-Zone nicht aus, dass Überhitzungen im Wohnungsbau Sorgen nicht nur für die jeweilige Zentralbank, für die Banken (im Hinblick auf die Bonität ihrer Kredite), vor

allem aber für die betroffenen Bevölkerungsschichten bringen. „Bubbles“ im Wohnungsmarkt haben sozial abträgliche Folgen und lösen Unsicherheit aus, inwieweit ggf. schmerzhaft Korrekturen die Stabilität des Finanzsystems, der Bauwirtschaft und die Vermögensverhältnisse der privaten Haushalte treffen können.

Auf nationale und globale, d.h. auf die „internationale Finanzarchitektur“ ausgehende Gefahren haben neuerdings der IWF, die BIZ und die EZB aufmerksam gemacht.⁴⁾ Überhitzungen haben vielfach mit systemischen Fragen der institutionellen Organisation und der Modalitäten der Baufinanzierung (variable versus feste Verzinsung; Bewertung von Sicherheiten etc.) zu tun. Bei der Suche nach „Modellen“ ist Schwellenländern daher anzuraten, ergänzend zum großen Erfahrungsschatz, den Entwicklungsbanken wie Weltbank, IFC und EBRD zur Sektorpolitik vermitteln, auch die systemische Bewertung zu berücksichtigen, die seitens der mit der internationalen monetären Kooperation befassten Organisationen erfolgt.

Copyright: Dr. Martin Murtfeld
27, chemin du Collet
F – 06650 Opio

Literaturhinweise:

- 1) Joseph J. Norton: International Financial Institutions and the Movement toward Greater Accountability and the Case of Legal Reform Programmes and the Problem of Evaluation. In: International Monetary and Financial Law upon Entering the New Millenium – A Tribute to Sir Joseph and Ruth Gold. Ed. Joseph J. Norton and Mads Andenas. The British Institute of International and Comparative Law and the London Institute of International Banking, Finance, and Development Law. London 2002, S. 370
- 2) Mario Giovanoli: Reflections on International Financial Standards as “Soft Law”, ebenda S. 71 ff.
- 3) Mercer Oliver Wyman: Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets. European Mortgage Federation, Brussels, October 2003
- 4) IMF: Global Financial Stability Report. September 2003, S. 16 ff.
BIZ: Quarterly Review, March 2004, S. 51 ff. u.a.
ECB: Monthly Bulletin May 2003 S. 49 ff. u.a.

