



Sachstand

Wohnungspolitik und die Immobilienmarktkrise in den USA

Wohnungspolitik und die Immobilienmarktkrise in den USA

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 197/18
Abschluss der Arbeit: 7. Dezember 2018
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|----------|
| 1. | Fragestellung | 4 |
| 2. | Einleitung | 4 |
| 3. | Wohnungspolitik der USA | 4 |
| 3.1. | Staatliche Institutionen: Fannie Mae, Ginnie Mae und Freddie Mac | 4 |
| 3.2. | Gesetzgebung | 5 |
| 3.2.1. | Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act 1992 | 5 |
| 3.2.2. | Community Reinvestment Act 1995 | 5 |
| 3.2.3. | American Dream Downpayment Act 2003 | 6 |
| 3.2.4. | Zero Downpayment Act 2004 | 6 |

1. Fragestellung

Welche legislativen Maßnahmen haben die Immobilienmarktblase in den USA begünstigt?

2. Einleitung

Die Immobilienmarktkrise in den USA im Jahr 2007 hat nach Meinung aller Analysten mehrere Ursachen. Keine Einigkeit besteht hingegen darin, welches Gewicht den einzelnen Faktoren zugesprochen werden soll. Als Faktoren der Krise werden unter anderem die expansive Geldpolitik der US-Notenbank, wenig regulierte innovative Finanzprodukte, Ratingagenturen mit sowohl mangelhafter Methodik als auch interner Kontrolle, aber auch eine fehlgeleitete Wohnungspolitik genannt. Durch diese Politik, die Minderheiten und schwachen sozialen Gruppen ein Eigenheim ermöglichen sollte, wurde ein übermäßig riskantes Verhalten auf den Hypothekenmärkten befördert.¹

3. Wohnungspolitik der USA

Wohneigentum hat in der US-amerikanischen Gesellschaft und Politik einen sehr hohen Stellenwert. Besonders deutlich wird diese Einstellung in dem von George W. Bush geprägten Begriff der Ownership Society.

"This Administration will constantly strive to promote an ownership society in America. We want more people owning their own home. It is in our national interest that more people own their own home. After all, if you own your own home, you have a vital stake in the future of our country."²

3.1. Staatliche Institutionen: Fannie Mae, Ginnie Mae und Freddie Mac³

Der staatliche Eingriff in den Hypothekenmarkt begann bereits 1938 mit der Gründung der Federal National Mortgage Association (FNMA, besser bekannt als Fannie Mae) als staatseigene Hypothekenbank, die 1950 Teil des heutigen U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD) wurde. Mit dem Housing and Development Act von 1968 wurde von Fannie Mae ein Funktionsbereich separiert und damit die Government National Mortgage Association, auch bekannt als Ginnie Mae, gegründet.

Die halbstaatliche Hypothekenbank Fannie Mae verfolgt das Ziel, Liquidität, Stabilität und Erreichbarkeit auf dem amerikanischen Immobilien- und Hypothekenmarkt zur Verfügung zu

1 Mildner, Stormy-Annika, Ursachen der Finanzkrise: Ein Blick in die USA, Bundeszentrale für politische Bildung 2012, unter: <http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/finanzmaerkte/135463/ursachen-der-finanzkrise?p=all>, abgerufen am 7. Dezember 2018.

2 Hierzu (Seite 20) und zum Folgenden: Badek, Bianca: Ursachen der Immobilienkrise in den USA, Schriften der Wissenschaftlichen Hochschule Lahr Nr. 25, Oktober 2010, unter: http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2011/7326/pdf/WHL_Schrift_Nr_25.pdf, abgerufen am 6. Dezember 2018.

3 Vgl. Fußnote 1, Seite 13ff.

stellen. Dafür arbeitet sie unter anderem mit Hypothekenbanken zusammen und ermöglicht ihnen den Zugang zu Kapital für die Ausgabe von Hypotheken und günstigen Zinsen.

Im Gegensatz dazu wurde Ginnie Mae als staatliche Institution gegründet. Die Aufgabe von Ginnie Mae besteht darin, den Hauskäufern, vor allem den Geringverdienern, günstige Kredite bereitzustellen. Diese staatliche Hypothekenbank erfand 1970 die mortgage-backed securities (MBS). Durch diese als sicher geltenden Wertpapiere war es Ginnie Mae möglich, weltweites Kapital in die Bereitstellung weiterer Hypotheken zu kanalisieren.

Die Federal Home Loan Mortgage Corporation, besser bekannt unter dem Namen Freddie Mac, wurde vom Kongress im Jahre 1970 im Zuge des Emergency Home Finance Act gegründet. Freddie Mac ist ebenfalls wie Fannie Mae eine government-sponsored enterprise (GSE), also eine staatlich unterstützte Unternehmung mit dem Ziel auch und vor allem den Geringverdienern ein Eigenheim zu ermöglichen.

Die beiden GSE hatten mit Blick auf die staatliche Eigenheimförderung verschiedene Sonderrechte. Neben dem Vorteil einer Kreditlinie von ca. 2,25 Mrd. US-Dollar, ist es ihnen per Gesetz erlaubt, ihre Hypotheken nur mit 2,5% Eigenkapital zu unterlegen, im Gegensatz zu den für den privaten Sektor geltenden 4%. Weiterhin wurden andere Banken dazu aufgefordert, die Wertpapiere der GSE-Institutionen zu kaufen. Ein Anreiz dafür bot die Berechtigung, dass das Risiko dieser Wertpapiere nur mit 20% gewichtet werden musste, im Gegensatz zu gleichwertigen anderen Wertpapieren, welche mit 100% versehen werden mussten. Fannie Mae und Freddie Mac genossen neben der Steuerfreiheit eine weitere Sonderstellung gegenüber allen anderen Bankinstitutionen: Beide unterlagen nicht der Regulierungsbehörde Securities and Exchange Commission (SEC). Damit waren auch ihre ausgegebenen MBS von der Aufsicht ausgenommen.

3.2. Gesetzgebung⁴

3.2.1. Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act 1992

Im Jahre 1992 verabschiedete die Regierung Bill Clinton das Gesetz Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act, welches Fannie Mae und Freddie Mac dazu befähigte, verstärkt Geringverdienern den Zugang zu Hypothekenkrediten und damit zu einem Eigenheim zu öffnen. Um dies zu erreichen, sollten beide Institutionen zunehmend die Hypotheken dieser Schuldner von den Hypothekenbanken aufkaufen. Mit dem Gesetz verbunden waren verschiedene Zielerreichungsquoten. Die Einhaltung der Quoten wurde von dem U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD) überwacht.

3.2.2. Community Reinvestment Act 1995

Seit den 70er Jahren wurden einige Gesetze verabschiedet, denen die Intention zu Grunde lag, die vom Bankensektor ausgehende Diskriminierung gegenüber bestimmten Personengruppen zu vermeiden. Hierzu gehörten neben dem Equal Credit Opportunity Act (ECOA) von 1974, welcher eine einheitliche Kreditvergabe sicherstellen wollte, auch der Fair Housing Act von 1968, der Home Mortgage Disclosure Act von 1975 mit einer Offenlegungspflicht bezüglich der Anträge

4 Vgl. Fußnote 1, Seite 16ff.

und der Vergabe von Krediten und Hypotheken sowie der Housing and Community Development Act von 1977, welcher ursprünglich das Ziel verfolgte, durch die Unterstützung von Immobilieninvestitionen die Bildung von Slums einzudämmen. Das Gesetz sah vor, dass die Spareinlagen in jene Stadtteile reinvestiert werden sollten, von dessen Herkunft sie waren. Es war der Vorgänger des Community Reinvestment Act (CRA), welcher durch Clinton initiiert und im Jahr 1995 verabschiedet wurde. Der CRA beinhaltete eine straffe Ausweitung des Housing and Community Development Act.

3.2.3. American Dream Downpayment Act 2003

Viele Familien ohne Eigenheim nannten als Hauptgrund dafür, kein Haus zu kaufen, die abschreckend hohen Anzahlungsraten. Diese Tatsache veranlasste Präsident Bush die American Dream Down Payment Initiative ins Leben zu rufen und das zugehörige Gesetz im Jahr 2004 zu verabschieden. Durch das Gesetz wurden bis 2007 jährlich bis zu 200 Mio. US-Dollar an Unterstützung für einkommensschwache Familien bei ihrem ersten Hauskauf gewährt.

3.2.4. Zero Downpayment Act 2004

Dieses Gesetz kann als konsequente Weiterführung des American Dream Downpayment Act gesehen werden. Der gesetzliche Anwendungsbereich umfasst alle Hypotheken von Erstkäufern, welche über die Federal Housing Administration (FHA) versichert sind. Die Versicherung tritt dann ein, sobald es einem Eigentümer nicht mehr möglich ist, die monatlichen Zinszahlungen für die Hypothek zu begleichen. Die FHA wurde 1965 in das HUD integriert. Der Zero Downpayment Act verpflichtete FHA bzw. HUD auch Hypotheken von jenen Erstkäufern zu versichern, welche keine Anzahlung leisten konnten.

* * *