

Band 21

**Schriften zur
Immobilienökonomie**

Hrsg.: Prof. Dr. Karl-Werner Schulte

Irene Hagemeyer

**Der Einsatz
staatlicher
Instrumente in
der Wohnungs-
und Boden-
politik des
20. Jahrhunderts**

Deutschland, Spanien,
Schweden und die USA
im Vergleich



EUROPEAN BUSINESS SCHOOL
Private Wissenschaftliche Hochschule
Schloß Reichartshausen



Rudolf Müller

Irene M. Hagemeyer

**Der Einsatz staatlicher Instrumente
in der Wohnungs- und Bodenpolitik
des 20. Jahrhunderts**

Deutschland, Spanien, Schweden
und die USA im Vergleich

UBR 069034730936



6 0712

09/QT 380 H 142

Hagemeier, Irene:

Der Einsatz staatlicher Instrumente in der Wohnungs- und Bodenpolitik
des 20. Jahrhunderts. Deutschland, Spanien, Schweden und die USA im Vergleich
Irene Hagemeier. -

Köln : Müller, 2003

(Schriften zur Immobilienökonomie ; Bd. 21)

Zugl.: Oestrich-Winkel, Europ. Business School, Diss., 2002

ISBN 3-932687-95-7



ISBN 3-932687-95-7

© Immobilien Informationsverlag

Rudolf Müller GmbH & Co. KG, Köln 2003

Alle Rechte vorbehalten

Umschlaggestaltung: Rainer Geyer, Köln

Druck: SDK Systemdruck Köln GmbH, Köln

Printed in Germany

Das vorliegende Buch wurde auf umweltfreundlichem Papier
aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff gedruckt.

Gewidmet

*allen Menschen guten Willens,
insbesondere auch denjenigen,
die wegen ihres Eintretens
für Frieden, Gerechtigkeit und Demokratie
verfolgt wurden und werden,
verbunden mit der Hoffnung
auf eine bessere Zukunft.*

A. M. D. G.

Geleitwort

Verglichen mit anderen realwirtschaftlichen Sektoren unterliegt der wohnungswirtschaftliche Sektor mit seiner extrem hohen gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Bedeutung, seinen vielfältigen Verflechtungen zu vor- und nachgelagerten Märkten, den im Überfluss vorhandenen Marktunvollkommenheiten und den bedeutsamen, kollektives Handeln erfordernden Externalitäten einem überaus hohen und im Zeitablauf zunehmenden Interventionsniveau. Nahezu überall in der entwickelten und sich entwickelnden Welt werden Baulandbereitstellung sowie Produktion, Verteilung, Finanzierung und Nutzung von Wohnraum auf vielfältige und komplexe Weise gesteuert, reguliert und subventioniert. Allein die fiskalisch sichtbaren Aufwendungen liegen in den entwickelten Volkswirtschaften in Größenordnungen von 1 % bis 4 % des BIP. Aus der hohen Eingriffsintensität und der extremen Langlebigkeit der Wohnimmobilien, der „Kraft der akkumulierten Bestände“, resultiert die häufig in Analyse und Modellierung unzureichend berücksichtigte zentrale Eigenschaft wohnungswirtschaftlicher Märkte, primär aus Netzwerken aus Institutionen und Interessenorganisationen zu bestehen, die ein außergewöhnlich hohes Maß an Pfadabhängigkeit im Sinne stetiger Entwicklungstrends aufweisen. So erstaunt es nicht, dass eine Konvergenz im Normalfall nicht zu erwarten ist und sich mit zunehmendem sozioökonomischen Entwicklungsstand eher der Spielraum für divergierende Entwicklungen ausweitet. Das steht im Einklang mit der empirischen Erfahrung, dass die zu beobachtenden Qualitäten, Kosten und Eigentumsstrukturen auf Wohnimmobilienmärkten hoch entwickelter Volkswirtschaften, sogar in unmittelbar benachbarten und aus ökonomischer Sicht einen weitgehend homogenen, einheitlichen Wirtschaftsraum bildenden Regionen der Europäischen Union, kaum vergleichbar sind und auch im Zuge sich intensivierender wirtschaftlicher Integration keine Anzeichen einer Konvergenz erkennbar sind, obwohl grundlegende ökonomische und sozioökonomische Indikatoren wie der Urbanisierungsgrad, die Haushaltsgröße, das pro Einwohner erzeugte Sozialprodukt sowie das Nettohaushaltsrealeinkommen sich weitgehend gleichen.

Die Autorin, Frau Dipl.-Kff. Dipl.-Volksw. Irene M. Hagemeier stellt sich deshalb an der Schnittstelle zwischen dem noch jungen Wissenschaftsgebiet der Immobilienökonomie und der Volkswirtschaftslehre die hoch komplexe Aufgabe, auf der Basis einer theoretischen Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Boden- und Wohnungsmarktes und der spezifischen ökonomischen und sozioökonomischen Charakteristika der Wohnimmobilien und des wohnungswirtschaftlichen Sektors, die Ansatzpunkte für staatliche Interventionen liefern können, für vier typische Vertreter sehr unterschiedlicher wohnungs- und bodenpolitischer Cluster beispielhaft darzulegen, welches institutionalisierte Zusammenspiel von Markt und Staat in der Bereitstellung von Wohnraum im Verlauf des 20. Jahrhunderts welchem Entwicklungspfad folgte und welche ökonomischen und sozioökonomischen Ergebnisse hervorbrachte und wo seine Stärken und Schwächen lagen. Anhand von Zeitintervallen, die historischen Zäsuren politischer und/oder wohnungswirtschaftlicher Art Rechnung tragen, werden die länderspezifischen steuerlichen und nichtsteuerlichen staatlichen Instrumente der Wohnungs- und Bodenmarktsteuerung dezidiert vorgestellt und in ihrer Wirkung diskutiert. Wichtige endogene und exogene in das Land getragene Entwicklungen werden jeweils sehr ausführlich

anhand von Kennzahlen und deren Veränderung dokumentiert, insbesondere durch Indikatoren der Wohnungsversorgung, des Wohnstandards und der Wohnkostenbelastung verschiedener Bevölkerungsschichten. Sofern Datenmaterial verfügbar ist, wird zusätzlich auf verteilungspolitische Konsequenzen des Einsatzes wohnungs- und bodenpolitischer Instrumente, die Verteilung des Bestands und die Belastung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen bei Erwerb von Eigentum zur Selbstnutzung eingegangen. Im Resümee werden die wichtigsten Charakteristika der länderspezifischen wohnungswirtschaftlichen Entwicklungspfade einschließlich ihrer aktuellen Probleme zusammengefasst und für zentrale Aufgabenfelder Vorzüge und Grenzen der unterschiedlichen wohnungs- und bodenpolitischen Instrumentenwahl verglichen.

Die vorliegende Arbeit, die von der EUROPEAN BUSINESS SCHOOL als Dissertation angenommen wurde, schafft eine umfassende Grundlage, um die wohnungs- und bodenpolitische Situation im eigenen Land in einen größeren Zusammenhang einzuordnen und Erfahrungen anderer Länder zur Lösung eigener Problemstellungen heranzuziehen, die von besonderem Interesse ist, wenn eine Intensivierung der regionalen und/oder weltwirtschaftlichen Integration sich abzeichnet und neue Stufen der Kooperation oder der Abhängigkeit eigenständiger Staaten bevorstehen. Ich wünsche der Arbeit, dass sie zu einer weiteren Versachlichung und Demokratisierung in der wohnungs- und bodenpolitischen Diskussion und Entscheidungsfindung beiträgt und Anstöße für nachfolgende Forschungsvorhaben gibt.

Prof. Dr. Karl-Werner Schulte HonRICS
Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre,
insbesondere Immobilienökonomie (Stiftungslehrstuhl)
EUROPEAN BUSINESS SCHOOL Schloß Reichartshausen
Oestrich-Winkel/Rheingau

Vorwort

In der vorliegenden Arbeit wird die Wohnungs- und Bodenpolitik Deutschlands, Spaniens, Schwedens und der U.S.A. als jeweils typische Vertreter spezifischer Cluster wohnungs- und bodenpolitischer Regimes im Verlauf des 20. Jahrhunderts aus ökonomischer und sozioökonomischer Perspektive dargestellt und versucht, trotz der Problematik der Nichtvergleichbarkeit von Daten, des unterschiedlichen Entwicklungsstands und der unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen fachspezifischer wissenschaftlicher Forschungen sowie der Nichtübertragbarkeit spezifischer Konstellationen ein Fazit aus der historischen institutionenökonomischen Analyse zu ziehen und Leistungsfähigkeit und Grenzen der unterschiedlichen Politikansätze in zentralen Aufgabenfeldern aufzuzeigen.

Die historische Betrachtung demonstriert sehr eindrucksvoll das außergewöhnlich hohe Maß an Pfadabhängigkeit, das wohnungswirtschaftliche Märkte aufgrund der hohen Eingriffsintensität und der extremen Langlebigkeit der Wohnimmobilien, der „Kraft der akkumulierten Bestände“, aufweisen. Die verschiedenen Politikregimes fanden dauerhaft sehr unterschiedliche Antworten auf zentrale Problemstellungen mit sehr unterschiedlichen Wirkungen auf Allokation und Verteilung. Die vorgestellten nationalen Wohnungspolitiken unterscheiden sich beträchtlich und weisen im Zeitablauf keine Konvergenz auf. Eher scheint sich mit zunehmendem sozioökonomischen Entwicklungsstand der Spielraum für divergierende Entwicklungen auszuweiten. Die Netzwerke aus Institutionen und Interessenorganisationen des wohnungswirtschaftlichen Sektors erwiesen sich im Zeitablauf als ungewöhnlich stabil, sodass es gesamtwirtschaftlicher Umbruchs- oder Krisenphasen und/oder starker gesamtgesellschaftlicher Veränderungen bedurfte, um die Richtung des Pfades zu ändern.

Wie die historische Betrachtung deutlich zeigt, ist Wohnungspolitik in erster Linie Wachstumspolitik, in regionalpolitischer Betrachtung Standortpolitik, und dient in zweiter Linie konjunktur- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen. Die strategischen Märkte, die es in geeigneter Weise zu regulieren und zu steuern gilt, sind die vorgelagerten Märkte für urbanen Boden und für Kapital. Dabei spielen natürlich auch, aber nicht vorrangig, verteilungs- und sozialpolitische Überlegungen eine Rolle, denn eine nicht akzeptable Wohnungsversorgung eines größeren Anteils der Bevölkerung birgt nicht nur enormen politischen Sprengstoff, sondern ist auch mit erheblichen negativen externen Effekten für die gut versorgten Gruppen verbunden, setzt Anreize zur Reduktion der Bildungsanstrengungen und senkt beträchtlich die Rendite des an einem solchen Standort investierten Kapitals. Glaubhafte Versuche einer Verbesserung hingegen, wie es in besonders eindrucksvoller Weise die Wiederaufbauphase in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch das Beispiel Schwedens demonstriert, erhöhen die wirtschaftliche Dynamik weit stärker, als es die zusätzlichen wohnungswirtschaftlichen Aktivitäten erforderlich machen. Die Wohnungspolitik steht jedoch vor dem Dilemma, dass die extrem hohe Verteilungsrelevanz wohnungspolitischer Interventionen unauflösbare Zielkonflikte zwischen den Wohlfahrts-, Kosten- und Machtaspekten des wohnungs- und bodenpolitischen Instrumenteneinsatzes hervor ruft, sodass sich im Zuge gesamtwirtschaftlichen Wachstums zwar die Zahlungsfähigkeit der Haushalte und damit

die Wohnqualität erhöht, aber sich nicht notwendigerweise die Eigentumsform verändert, wenn es nicht zu einer Veränderung der tradierten Institutionen kommt. Auch gesamtgesellschaftlich und gesamtwirtschaftlich ineffiziente Institutionen können über viele Dekaden beibehalten werden.

Der Abschluss dieser Arbeit, die im Mai 2002 als Dissertation an der EUROPEAN BUSINESS SCHOOL eingereicht und angenommen wurde, wäre ohne die umfangreiche Unterstützung, die mir von mehreren Stellen gewährt wurde, nicht möglich gewesen.

An dieser Stelle gilt zuerst meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Karl-Werner Schulte, mein besonderer Dank. Seine Bereitschaft zur Unterstützung meines externen Forschungsvorhabens sowie seine wissenschaftliche Begründung des Fachgebiets Immobilienökonomie haben diese Arbeit erst ermöglicht. Mein Dank gilt ferner Herrn Professor Dr. Rolf Caspers für die bereitwillige Übernahme und zügige Abfassung des Koreferats.

Ein weiterer Dank gilt meine Freunden und Bekannten im Umfeld der Immobilienakademie sowie des Stiftungslehrstuhls.

Nicht zuletzt danke ich meiner Familie für ihre Rücksichtnahme und moralische Unterstützung.

Erstein, im November 2002

Irene M. Hagemeyer

Inhaltsübersicht

1.	Einleitung	1
1.1	Hinführung zum Thema	1
1.2	Problemstellung und theoretischer Bezugsrahmen	3
1.3	Gang der Untersuchung und Methodik der Vorgehensweise	5
2.	Der wohnungswirtschaftliche Sektor aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht	7
2.1	Gutsspezifische Eigenschaften und gesamtwirtschaftliche Bedeutung	7
2.2	Begründung, Formen und Pfadabhängigkeit wohnungswirtschaftlicher Interventionen	21
2.3	Begründung der Länderauswahl	24
3.	Überblick über die historische Entwicklung in Deutschland	27
3.1	1900–1914: Liberalismus und negative Integration	27
3.2	1914–1923: Massenarmut, Wohnungsnot und Staatsversagen	34
3.3	1924–1932: Kapitalimportfinanzierter Boom, Weltwirtschaftskrise und wachsende Wohnungsnot	40
3.4	1933–1948: Wachsende Wohnungsnot, Krieg, existentielle Wohnungsnot	45
3.5	1949–1959: Wiederaufbau, Wirtschaftswunder und wohnungspolitische Grundsatzentscheidungen	49
3.6	1960–1970: Vollbeschäftigung und Restauration	65
3.7	1971–1989: Nachlassende wirtschaftliche Dynamik, Mieterschutz, und Gentrification	73
3.8	1949–1989: Die Wohnungspolitik der DDR	100
3.9	1990–1995: Wiedervereinigung, Migration und problematische wohnungspolitische Entscheidungen	107
3.10	1996–2000: Wohnen heute	122
4.	Überblick über die historische Entwicklung in Spanien	135
4.1	1900–1936: Die Anfänge einer Wohnungspolitik	135
4.2	1939–1949: Bürgerkrieg, Kriegsfolgen und Autarkie erfordern massive staatliche Interventionen	136
4.3	1950–1959: Vorsichtige außenwirtschaftliche Öffnung, Stabilisierungskrise, Landflucht und wachsende Wohnungsnot	140
4.4	1960–1975: Desarrollismo, dynamisches wirtschaftliches Wachstum und Wohnungsbauboom	145
4.5	1976–1985: Ölpreiskrise, Demokratisierung, Annäherung an die Europäische Union und Neuordnung der Wohnungs- und Bodenpolitik	153
4.6	1986–1991: Dynamisches Wirtschaftswachstum und spekulativer Immobilienboom	162
4.7	1992–1996: Wohnungspolitik im Binnenmarkt	168
4.8	1997–2000: Wohnen heute	175

5.	Überblick über die historische Entwicklung in Schweden	180
5.1	1901–1932: Die Anfänge einer Wohnungspolitik	180
5.2	1933–1938: Die Entwicklung der wohnungspolitischen Konzeption	184
5.3	1939–1944: Kriegsbedingte Neuorientierungen	188
5.4	1945–1949: Die Grundsteinlegung für das „Volkshem“/Folkshemmet	190
5.5	1950–1964: Wohnungspolitik für die Hausfrauenfamilie	196
5.6	1965–1974: Das „Million-Programm“	200
5.7	1975–1982: Wohnformenneutralität, Eigenheimbau und Gentrification	209
5.8	1983–1992: Reformen im System oder Reform des Systems?	216
5.9	1993–2000: Wohnen heute	232
6.	Überblick über die historische Entwicklung in den U.S.A.	244
6.1	1900–1913: Wohneigentum für Immigrantenhaushalte	244
6.2	1914–1928: Wirtschaftliche Dynamik ermöglicht Suburbanisierung	246
6.3	1929–1938: Die Neuordnung der Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur im Rahmen des New Deal	249
6.4	1939–1949: Die Marginalisierung des sozialen Wohnungsbaus	254
6.5	1950–1969: Wohnungsbauboom, Suburbanisierung und Filtering	258
6.6	1970–1979: Wohnungsbau in der Stagflation	270
6.7	1980–1989: Zunehmende wohnungs- und bodenpolitische Disparitäten	280
6.8	1990–2000: Wohnen heute	289
7.	Zusammenfassung und Vergleich der Wohnungs- und Bodenpolitik in den betrachteten Ländern	297
7.1	Das Modell Deutschland: Fast ein Jahrhundert Wohnungsnot	297
7.2	Das Modell Spanien: Wohneigentumsförderung als Wachstums- und Entwicklungspolitik	309
7.3	Das Modell Schweden: Der Versuch einer Dekommodifizierung der Wohnungsversorgung	320
7.4	Das Modell USA: Leistungsfähigkeit und Grenzen einer primär marktwirtschaftlichen Allokation	326
7.5	Vergleich der Entwicklungspfade anhand des Indikators Wohn eigentumsquote	332
7.6	Vergleich der Instrumentenwahl und der Ergebnisse in zentralen Aufgabenfeldern	334
7.7	Ausblick auf die nationalstaatliche wohnungs- und bodenpolitische Agenda in einer sich zunehmend globalisierenden Welt	347

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
1.1	Hinführung zum Thema	1
1.2	Problemstellung und theoretischer Bezugsrahmen	3
1.3	Gang der Untersuchung und Methodik der Vorgehensweise	5
2.	Der wohnungswirtschaftliche Sektor aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht	7
2.1	Gutsspezifische Eigenschaften und gesamtwirtschaftliche Bedeutung	7
2.1.1	Die Wohnungsnutzung – ein elementares, unteilbares privates Konsumgut	7
2.1.2	Statische und dynamische Ineffizienz durch Bestandsmarktdominanz	9
2.1.3	Kapitalmarktabhängigkeit	10
2.1.4	Endogene und exogen induzierte Zyklizität	11
2.1.5	Komplementärer, monopolistischer Einsatzfaktor Boden	12
2.1.6	Durch Heterogenität eingeschränkte Markteffizienz	16
2.1.7	Hohe Externalitäten in Produktion und Konsum	17
2.1.8	Verteilungspolitische Bedeutung	19
2.1.9	Konjunktur- und wachstumspolitische Bedeutung	19
2.1.10	Arbeitsmarktpolitische Bedeutung	21
2.2	Begründung, Formen und Pfadabhängigkeit wohnungswirtschaftlicher Interventionen	21
2.2.1	Begründungen für Staatseingriffe	21
2.2.2	Formen und Reichweite der Staatseingriffe	22
2.2.3	Die außergewöhnlich hohe Pfadabhängigkeit wohnungswirtschaftlicher Interventionen	23
2.3	Begründung der Länderauswahl	24
3.	Überblick über die historische Entwicklung in Deutschland	27
3.1	1900–1914: Liberalismus und negative Integration	27
3.1.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	27
3.1.2	Der frei finanzierte Mietwohnungsbau	28
3.1.3	Werkwohnungsbau und Wohnungsgenossenschaften	29
3.1.4	Die Wohnungsbaufinanzierung	31
3.1.5	Das Mietrecht	31
3.1.6	Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	32
3.1.7	Die Anfänge einer Wohnungs- und Bodenpolitik	33
3.2	1914–1923: Massenarmut, Wohnungsnot und Staatsversagen	34
3.2.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	34
3.2.2	Kriegsbedingte Eingriffe in Mietrecht und Mietpreisrecht	35
3.2.3	Extremer Wohnungsmangel durch unterlassene Investitionen	36
3.2.4	Wohnungspolitik wird Staatsauftrag	37
3.2.5	Unterversorgung mit Wohnraum wird „Normalzustand“	39

3.3	1924–1932: Kapitalimportfinanzierter Boom, Weltwirtschaftskrise und wachsende Wohnungsnot	40
3.3.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	40
3.3.2	Hauszinssteuerfinanzierter Wohnungsbau	41
3.3.3	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	43
3.4	1933–1948: Wachsende Wohnungsnot, Krieg, existentielle Wohnungsnot	45
3.4.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	45
3.4.2	Die Integration der Wohnungswirtschaft in die neue politische Ordnung	45
3.4.3	Der Stellenwert der Wohnungspolitik	46
3.4.4	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung bis Kriegsende	47
3.4.5	Die existentielle Wohnungsnot der Nachkriegsjahre	48
3.4.6	Die Wohnungspolitik der Alliierten	49
3.5	1949–1959: Wiederaufbau, Wirtschaftswunder und wohnungspolitische Grundsatzentscheidungen	49
3.5.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	49
3.5.2	Wohnungspolitische Grundsatzentscheidungen	51
3.5.3	Das Erste Wohnungsbaugesetz 1950	54
3.5.4	Das Zweite Wohnungsbaugesetz 1956	56
3.5.5	Die Wohnungsbaufinanzierung	57
3.5.6	Das Baulandbeschaffungsgesetz	59
3.5.7	Die steuerliche Wohnungsbauförderung	59
3.5.8	Die Stellung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen	60
3.5.9	Die Eigenheimförderung	60
3.5.10	Mietrecht und Mietpreisrecht	62
3.5.11	Der Wiederaufbau	62
3.5.12	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	64
3.6	1960–1970: Vollbeschäftigung und Restauration	65
3.6.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	65
3.6.2	Die Neuorientierungen der Wohnungspolitik und der Wohnungsbau-förderlinien	66
3.6.3	Das Bundesbaugesetz 1960	68
3.6.4	Die Reform der Wohnungsbaufinanzierung	69
3.6.5	Der „Lücke-Plan“ und seine Folgen	70
3.6.6	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	71
3.7	1971–1989: Nachlassende wirtschaftliche Dynamik, Mieterschutz, und Gentrification	73
3.7.1	Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen	73
3.7.2	Städtebau- und Raumordnungspolitik	77
3.7.3	Die neue Rolle des Sozialen Wohnungsbaus	82
3.7.4	Die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit	84
3.7.5	Die Rückführung der Objektförderung	86
3.7.6	Die steuerlichen Subventionen und ihre Folgen	88
3.7.7	Baufinanzierung und Wohnungsbau	92

3.7.8	Die Wohneigentumsbildung	93
3.7.9	Die Mietrechtsreformen	96
3.7.10	Das neue Wohngeldrecht	96
3.7.11	Die Verteilung des Wohnimmobilienvermögens	98
3.7.12	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	98
3.8	1949–1989: Die Wohnungspolitik der DDR	100
3.8.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	100
3.8.2	Das System der öffentlichen Wohnraumbewirtschaftung	100
3.8.3	Wohnungsbau- und Wohnungsbestandspolitik	101
3.8.4	Städtebau- und Bodenpolitik	103
3.8.5	Der genossenschaftliche Sektor	104
3.8.6	Die Eigenheimpolitik	105
3.8.7	Die Lage der Wohnungswirtschaft vor der Wiedervereinigung	106
3.9	1990–1995: Wiedervereinigung, Migration und problematische wohnungspolitische Entscheidungen	107
3.9.1	Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen	107
3.9.2	Die neue Wohnungsnot der frühen neunziger Jahre	108
3.9.3	Die Übertragung des westdeutschen Miet- und Wohngeldrechts auf die neuen Länder	110
3.9.4	Die Restitution	112
3.9.5	Das Altschuldenhilfegesetz	113
3.9.6	Die steuerlichen Subventionen und ihre Folgen	114
3.9.7	Die Baulandpolitik	116
3.9.8	Die Neuorientierung des Sozialen Wohnungsbaus	117
3.9.9	Der Wohnungsbauboom	119
3.9.10	Die Wohneigentumsbildung	120
3.9.11	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	121
3.10	1996–2000: Wohnen heute	122
3.10.1	Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen	122
3.10.2	Der Mietwohnungssektor	124
3.10.3	Das selbst genutzte Wohneigentum	126
3.10.4	Das Bodenmarktsystem	128
3.10.5	Die Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur	130
3.10.6	Die steuerlichen Rahmenbedingungen	131
3.10.7	Das Wohngeldsystem	132
3.10.8	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	132
4.	Überblick über die historische Entwicklung in Spanien	135
4.1	1900–1936: Die Anfänge einer Wohnungspolitik	135
4.2	1939–1949: Bürgerkrieg, Kriegsfolgen und Autarkie erfordern massive staatliche Interventionen	136
4.2.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	136
4.2.2	Wohnungspolitische Grundsatzentscheidungen	137
4.2.3	Das Wohnungsbaugesetz von 1939/Ley de Viviendas Protegidas	137

4.2.4	Das Wohnungsbaugesetz von 1944/Ley de Viviendas de Clase Media	138
4.2.5	Das Mietgesetz von 1946/Ley de Arrendamientos Urbanos	138
4.2.6	Wohnungsbau, Wohnungsversorgung und Wohnqualität	139
4.3	1950–1959: Vorsichtige außenwirtschaftliche Öffnung, Stabilisierungskrise, Landflucht und wachsende Wohnungsnot	140
4.3.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	140
4.3.2	Das erste Boden- und Baugesetz von 1956/Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 1956	141
4.3.3	Raumordnungs- und Städtebaupolitik	142
4.3.4	Die Wohnungsbauförderung	143
4.3.5	Wohnungsversorgung und Wohnqualität	145
4.4	1960–1975: Desarrollismo, dynamisches wirtschaftliches Wachstum und Wohnungsbauboom	145
4.4.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	145
4.4.2	Die Planificación des Wohnungs- und Städtebaus	146
4.4.3	Der Wohnungsbauboom	148
4.4.4	Die Wohnungsbaufinanzierung	148
4.4.5	Das Versagen der kommunalen Planungs- und Infrastrukturpolitik	149
4.4.6	Wohnungsversorgung und Wohnqualität	151
4.5	1976–1985: Ölpreiskrise, Demokratisierung, Annäherung an die Europäische Union und Neuordnung der Wohnungs- und Bodenpolitik	153
4.5.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	153
4.5.2	Der wohnungswirtschaftliche Sektor in der Transitionsphase	154
4.5.3	Die Neuordnung der wohnungspolitischen Zuständigkeiten	155
4.5.4	Die Fuentes-Quintana-Reform des Steuer- und Abgabensystems 1977	156
4.5.5	Die Deregulierung und Liberalisierung des Kapitalmarktes	157
4.5.6	Das novellierte Bau- und Bodengesetz von 1976/Ley de Suelo	158
4.5.7	Die Neuordnung der Wohnungsbauförderung	158
4.5.8	Der Übergang zur Subjektförderung – die Förderlinie VPO-Wohnung/Vivienda de Protección Oficial	159
4.5.9	Der Mietwohnungsmarkt	160
4.5.10	Wohnungsversorgung und Wohnqualität	161
4.6	1986–1991: Dynamisches Wirtschaftswachstum und spekulativer Immobilienboom	162
4.6.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	162
4.6.2	Der Hauspreisboom	163
4.6.3	Die Wohnungsbaufinanzierung nach der Deregulierung	164
4.6.4	Die steuerliche Wohneigentumsförderung	165
4.6.5	Die Förderlinien VPO und VPT	165
4.6.6	Aufstieg und Niedergang der Wohnungsbaugenossenschaften	166
4.6.7	Strukturelle Disparitäten am Wohnungsbau- und Bodenmarkt	167
4.7	1992–1996: Wohnungspolitik im Binnenmarkt	168
4.7.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	168
4.7.2	Die Neuordnung des Bau- und Bodenrechts	169

4.7.3	Die steuerliche Wohneigentumsförderung	170
4.7.4	Die Neuordnung der Förderlinien VPO und VPT	171
4.7.5	Der Mietwohnungsmarkt	173
4.7.6	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Kostenbelastung der Eigentümerhaushalte	173
4.8	1997–2000: Wohnen heute	175
4.8.1	Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen	175
4.8.2	Die Baulandallokation	176
4.8.3	Die steuerliche Wohneigentumsförderung	177
4.8.4	Die Förderlinien VPO und VPT	177
4.8.5	Das Mietwohnungsangebot	178
4.8.6	Baufinanzierung und Bauwirtschaft	178
4.8.7	Wohnungsversorgung und Wohnstandard	179
5.	Überblick über die historische Entwicklung in Schweden	180
5.1	1901–1932: Die Anfänge einer Wohnungspolitik	180
5.1.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	180
5.1.2	Der liberale Wohnungsmarkt	181
5.1.3	Das liberale Bau- und Bodenrecht	181
5.1.4	Die ersten staatlichen Interventionen	182
5.1.5	Die Entstehung der Selbsthilfeorganisationen	183
5.2	1933–1938: Die Entwicklung der wohnungspolitischen Konzeption	184
5.2.1	Wohnungspolitik als Bestandteil des „Social Engineering“	184
5.2.2	Die Arbeit der Kommission für wohnungspolitische Fragen	185
5.2.3	Die Bodenakquisitionspolitik der Stadt Stockholm	186
5.2.4	Die Schlüsselrolle des gemeinnützigen Wohnungswesens	186
5.2.5	Wohnbeihilfen und öffentlicher Wohnungsbau für Familien und Senioren	187
5.2.6	Erste Ergebnisse	187
5.3	1939–1944: Kriegsbedingte Neuorientierungen	188
5.3.1	Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen	188
5.3.2	Mietpreisstop und öffentliche Wohnungsbaufinanzierung	189
5.4	1945–1949: Die Grundsteinlegung für das „Volkshem“/Folkshemmet	190
5.4.1	Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen	190
5.4.2	Die wohnungspolitische Agenda	191
5.4.3	Die Wohnungsbaufinanzierungspolitik	193
5.4.4	Die Bodenpolitik	193
5.4.5	Die Wohnkostenpolitik	194
5.4.6	Erste unbefriedigende Ergebnisse	195
5.5	1950–1964: Wohnungspolitik für die Hausfrauenfamilie	196
5.5.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	196
5.5.2	Die Novellierung von Bau- und Bodenrecht	196
5.5.3	Die Wohnungsbaufinanzierung	197
5.5.4	Die steuerliche Wohneigentumsförderung	198
5.5.5	Das Mietpreisrecht	199

5.5.6	Die Wohnungsbauleistung	199
5.5.7	Wohnungsversorgung, Wohnqualität und Wohnkostenbelastung	200
5.6	1965–1974: Das „Million-Programm“	200
5.6.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	200
5.6.2	Das Ziel: Eine Million neue Wohnungen in zehn Jahren	201
5.6.3	Der Ausbau des bodenpolitischen Instrumentariums: Bodenpool, P- achtvergabe und Baulandbedingung	202
5.6.4	Die Wohnungsbaufinanzierung	203
5.6.5	Die Wohngeldreform	204
5.6.6	Die Marktführerschaft des öffentlichen Sektors im Mietverhandlungssystem	205
5.6.7	Die steuerliche Wohneigentumsförderung	206
5.6.8	Die Wohnungsgenossenschaften	206
5.6.9	Die Wohnungsbauleistung	207
5.6.10	Wohnungsversorgung, Wohnqualität und Wohnkostenbelastung	208
5.7	1975–1982: Wohnformenneutralität, Eigenheimbau und Gentrification	209
5.7.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	209
5.7.2	Unerwartete Bedarfsverschiebungen	210
5.7.3	Steigende Kosten der Wohnungspolitik	210
5.7.4	Das Ziel der Wohnformenneutralität	211
5.7.5	Die Neuordnung der Wohnungsbaufinanzierung	212
5.7.6	Die zunehmende Bedeutung der Eigenheimförderung	213
5.7.7	Eigenheimbau und Gentrification	214
5.7.8	Das Miet- und Wohngeldrecht	214
5.7.9	Wohnqualität und Wohnkostenbelastung	215
5.8	1983–1992: Reformen im System oder Reform des Systems?	216
5.8.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	216
5.8.2	Die wohnungspolitische Problemlage	217
5.8.3	Das Bau- und Planungsgesetz von 1987	219
5.8.4	Die Rückführung der steuerlichen Wohneigentumsförderung in der Steuerreform von 1991	220
5.8.5	Die Rückführung der öffentlichen Wohnungsbauförderung	223
5.8.6	Das Wohngeld	224
5.8.7	Kapitalmarktderegulierung und Immobilienboom	225
5.8.8	Innenstadtsanierung und zunehmende Kommodifizierung des g- enossenschaftlichen Sektors	226
5.8.9	Die hohe Konzentration im Bausektor	229
5.8.10	Die Auswirkungen der Reformen auf die kommunalen Wohnungs- gesellschaften	230
5.8.11	Wohnungsversorgung, Wohnqualität und Wohnkostenbelastung	231
5.9	1993–2000: Wohnen heute	232
5.9.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	232
5.9.2	Die Wohnungspolitik	233
5.9.3	Das Bodenmanagement	236
5.9.4	Die Neuordnung des Wohnungsbaufinanzierungssystems	237
5.9.5	Der Wohnungsbau	238

5.9.6	Der öffentliche Bestand	239
5.9.7	Die handelbaren Wohnformen	240
5.9.8	Das Wohngeldsystem	242
5.9.9	Wohnungsversorgung, Wohnqualität und Wohnkostenbelastung	242
6.	Überblick über die historische Entwicklung in den U.S.A.	244
6.1	1900–1913: Wohneigentum für Immigrantenhaushalte	244
6.1.1	Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen	244
6.1.2	Die Institutionen der Frühzeit	244
6.1.3	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	245
6.2	1914–1928: Wirtschaftliche Dynamik ermöglicht Suburbanisierung	246
6.2.1	Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen	246
6.2.2	Der Beginn einer Flächennutzungsplanung	246
6.2.3	Die Wohnungsbaufinanzierung	247
6.2.4	Der Wohnungsbauboom der zwanziger Jahre	248
6.2.5	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	248
6.3	1929–1938: Die Neuordnung der Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur im Rahmen des New Deal	249
6.3.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	249
6.3.2	Der Zusammenbruch des Wohnungsbaus und der Wohnungsbaufinanzierung	250
6.3.3	Wohnungsbauförderung und öffentlicher Wohnungsbau	250
6.3.4	Die Restrukturierung der Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur	252
6.3.5	Die Flächennutzungsplanung	254
6.4	1939–1949: Die Marginalisierung des sozialen Wohnungsbaus	254
6.4.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	254
6.4.2	Das Wohnungsbaugesetz/Housing Act von 1949	255
6.4.3	Die Eigenheimförderung	255
6.4.4	Der Wohnungsbauboom der späten vierziger Jahre	256
6.4.5	Der Niedergang des öffentlichen Wohnungsbaus	257
6.4.6	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	258
6.5	1950–1969: Wohnungsbauboom, Suburbanisierung und Filtering	258
6.5.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	258
6.5.2	Wohnungsbauboom und Suburbanisierung	260
6.5.3	Das öffentliche Bürgschafts- und Sekundärmarktsystem	261
6.5.4	Die steuerliche Eigenheimförderung	263
6.5.5	Die problematische Entwicklung der Bodennutzung	263
6.5.6	Der Sicker- und Filterprozess und der Verfall der Innenstädte	265
6.5.7	Die Wohnungsbauförderprogramme des Ministeriums für Wohnungsbau und Stadtentwicklung/Department of Housing and Urban Development/ HUD	267
6.5.8	Die problematische neue Rolle des öffentlichen Mietwohnungsangebots	268
6.5.9	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	269

6.6	1970–1979: Wohnungsbau in der Stagflation	270
6.6.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	270
6.6.2	Proposition 13 und restriktive Flächennutzungsplanung	271
6.6.3	Der Wohnungsbau	272
6.6.4	Stadterneuerung und Gentrification	273
6.6.5	Die steuerliche Wohneigentumsförderung	275
6.6.6	Die Wohnungsbaufinanzierung	276
6.6.7	Das Wohnbeihilfensystem Section 8	276
6.6.8	Verteilungswirkungen wohnungswirtschaftlicher Subventionen	278
6.6.9	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	279
6.7	1980–1989: Zunehmende wohnungs- und bodenpolitische Disparitäten	280
6.7.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	280
6.7.2	Die systemische Krise der Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur	282
6.7.3	Der Börsengang der Sekundärmarktinstitutionen	283
6.7.4	Zunehmende Bodennutzungsdisparitäten	284
6.7.5	Die Steuerreformen von 1981 und 1986	285
6.7.6	Das soziale Mietwohnungsangebot	286
6.7.7	Verteilungswirkungen wohnungswirtschaftlicher Subventionen	287
6.7.8	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	288
6.8	1990–2000: Wohnen heute	289
6.8.1	Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	289
6.8.2	Die kommunale Bodenpolitik	290
6.8.3	Die Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur	291
6.8.4	Die steuerliche Wohneigentumsförderung	293
6.8.5	Die Wohnungssozialpolitik nach Section 8	294
6.8.6	Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung	294
7.	Zusammenfassung und Vergleich der Wohnungs- und Bodenpolitik in den betrachteten Ländern	297
7.1	Das Modell Deutschland: Fast ein Jahrhundert Wohnungsnot	297
7.1.1	Der untypische Trendverlauf	297
7.1.2	Die Permanenz der Wohnungsunterversorgung	298
7.1.3	Die untypische Struktur des Wohnungsbestands	299
7.1.4	Die Bodenpolitik	300
7.1.5	Die untypische Förderpolitik	301
7.1.6	Die Struktur des Wohnungsbaus	304
7.1.7	Die verteilungspolitischen Konsequenzen	305
7.1.8	Makroökonomische Auswirkungen der Wohnungspolitik	307
7.1.9	Aktuelle Probleme und Ausblick	308
7.2	Das Modell Spanien: Wohneigentumsförderung als Wachstums- und Entwicklungspolitik	309
7.2.1	Der Entwicklungsprozess aus wohnungswirtschaftlicher Sicht	309
7.2.2	Die Struktur des Wohnungsbestands	311
7.2.3	Das unterentwickelte städtebauliche und bodenpolitische Instrumentarium	313
7.2.4	Die Förderpolitik	315

7.2.5	Die verteilungspolitischen Konsequenzen	316
7.2.6	Makroökonomische Auswirkungen der Wohnungspolitik	318
7.2.7	Aktuelle Probleme und Ausblick	319
7.3	Das Modell Schweden: Der Versuch einer Dekommodifizierung der Wohnungsversorgung	320
7.3.1	Wohnungspolitik als integraler Bestandteil des schwedischen Wohlfahrts- staates	320
7.3.2	Die Struktur des Wohnungsbestands	322
7.3.3	Die Bodenpolitik	322
7.3.4	Die Förderpolitik	323
7.3.5	Die verteilungspolitischen Konsequenzen	324
7.3.6	Makroökonomische Auswirkungen der Wohnungspolitik	324
7.3.7	Aktuelle Probleme und Ausblick	325
7.4	Das Modell USA: Leistungsfähigkeit und Grenzen einer primär marktwirtschaftlichen Allokation	326
7.4.1	Die frühzeitige Weichenstellung zugunsten des Eigenheims	326
7.4.2	Die Struktur des Wohnungsbestands	326
7.4.3	Die liberale Bodenpolitik	327
7.4.4	Die liberale Förderpolitik	328
7.4.5	Die „Amerikanische Apartheid“ der Wohnsegregation	330
7.4.6	Makroökonomische Auswirkungen der Wohnungspolitik	331
7.4.7	Aktuelle Probleme und Ausblick	332
7.5	Vergleich der Entwicklungspfade anhand des Indikators Wohn- eigentumsquote	332
7.6	Vergleich der Instrumentenwahl und der Ergebnisse in zentralen Aufgabenfeldern	334
7.6.1	Vergleich der Bodenpolitik	334
7.6.2	Vergleich der Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur	336
7.6.3	Vergleich der steuerlichen Instrumente	337
7.6.4	Vergleich der Wohnungssozialpolitik	339
7.6.5	Vergleich der Verteilungswirkungen	341
7.6.6	Vergleich der makroökonomischen Auswirkungen	344
7.7	Ausblick auf die nationalstaatliche wohnungs- und bodenpolitische Agenda in einer sich zunehmend globalisierenden Welt	347
	Literaturverzeichnis	348

Abkürzungsverzeichnis

Allgemeine Abkürzungen

Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BIP	Bruttoinlandsprodukt
Diss.	Dissertation
ed.	editor (Herausgeber)
eds.	editors (Herausgeber)
erw.	erweiterte
et al.	et alii (und andere)
f.	folgende
ff.	fortfolgende
o. V.	ohne Verfasser
qm	Quadratmeter
S.	Seite
vgl.	vergleiche
Vol.	volume (Band)
zit.	zitiert

Internationale Organisationen

CEE	Communauté Economique Européenne
COFACE	Kommission Wohnen und Städtebau des Bundes der Familienorganisationen in der Europäischen Gemeinschaft
ECE	Economic Commission for Europe
EMF	European Mortgage Federation
ERP	European Recovery Program
EU	European Union
ILO	International Labour Office
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
UN	United Nations
UN ECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNO	United Nations Organization
WHO	World Health Organization

Länderspezifische Abkürzungen

Deutschland

Abs.	Absatz
AWG	Arbeiterwohnungsbau-Genossenschaft
BewG	Bewertungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof

BfRL	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMiB	Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen
BMRBS	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
e. V.	Eingetragener Verein
ErbStG	Erbschaftsteuergesetz
ESTDV	Einkommensteuer-Durchführungsverordnung
EStG	Einkommensteuergesetz
FördGG	Fördergebietsgesetz
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e. V.
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
IWU	Institut für Wohnen und Umwelt
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
mbH	Mit beschränkter Haftung
SOEP	Sozioökonomisches Panel
WLVO	Verordnung über die Lenkung des Wohnraumes
WoBauG	Wohnungsbaugesetz

Spanien

BANESTA	Banco Espanol del Crédito	spanisches Bankinstitut
GESINCA	Gestión e Studios Inversiones de las Cajas de Ahorros	Investitionsstudien der Sparkassen
INE	Instituto Nacional de Estadística	Staatliches Institut für Statistik
INV	Instituto Nacional de la Vivienda	Wohnungsministerium
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	Einkommensteuer
ITP	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	Grunderwerbsteuer
MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo	Städtebauministerium
OSH	Obra Sindical del Hogar	gewerkschaftsnahe Wohnungsbaugesellschaft
Pts	Pesetas	
SMI	Salario Mínimo Interprofesional	gesetzlicher Mindestlohn
VPO	Viviendas de Protección Oficial	geförderte Neubauwohnung
VPO-Special	Vivienda de Protección Oficial de Promoción Privada	Sozialwohnung
VPT	Vivienda a Precio Tasado	geförderter Bestandserwerb

Schweden

SABO	Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag	Wohnungsunternehmen
BKN	Dachorganisation der gemeinnützigen Statens Bostadskreditnämnd	Staatlicher Wohnungsbau- kreditausschuss
HGR	Hyresgästernas Riksförbund	nationaler Mieterbund
SBAB	Statens Bostadsfinansieringsaktiebolaget	Staatliche Wohnungsbau- finanzierungsgesellschaft
SEK		Schwedische Kronen
HSB	Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnads- förening	genossenschaftliche Spar- und Wohnungsbaugesellschaft

USA

AFDC	Aid for Families with Dependent Children	Sozialhilfe für Familien mit Kindern
CBO	Congressional Budget Office	Budgetausschuss des ame- rikanischen Kongresses
CFA	Community Facilities Administration	Amt für öffentliche Infra- struktur
FHA	Federal Housing Administration	Bundeswohnungsbauamt
FHLMA	Federal Home Loan Mortgage Association	privatwirtschaftliche Sekun- därmarktinstitution
FNMA	Federal National Mortgage Association	öffentliche, später private Sekundärmarktinstitution
GNMA	Government National Mortgage Association	Öffentliche Sekundärmarkt- institution
HOPE	Federal National Mortgage Association	Beihilfe zum Erwerb von Sozialwohnungen
HUD	Department of Housing and Urban Development	Ministerium für Wohnungs- bau und Stadtentwicklung
MIT	Massachusetts Institute of Technology	
PHA	Public Housing Administration	Verwaltungsamt des öffent- lichen Wohnungsbestands
PWA	Public Works Administration	Amt für öffentliche Arbeiten
SEC	Securities and Exchange Commission	Börsenaufsichtsbehörde
TANF	Temporary Assistance for Needy Families	temporär gewährte Sozialhilfe
URA	Urban Renewal Administration	Stadterneuerungsamt
VA	Veteran Administration	Amt für Kriegsveteranen

1. Einleitung

1.1 Hinführung zum Thema

Wenige Dinge beeinflussen die Lebensqualität des Großteils der Bevölkerung so stark wie das Wohnen. Weil den individuellen Wohnverhältnissen als Ausdruck des elementaren Bedürfnisses nach Lebensraum und Obdach und dem damit verbundenen Zugang zu Ressourcen eine so außerordentlich hohe Bedeutung für jeden Einzelnen zukommt, tangiert die Wohnungsversorgung notwendigerweise Fragen der Menschenwürde, der Selbstverwirklichung, der Gesundheitsvorsorge, der Arbeitsproduktivität, der Bildungsanstrengungen und der nachhaltigen gesamtgesellschaftlichen Entwicklung. Zugleich stellt die Wohnimmobilie den wertvollsten Vermögensgegenstand des Haushalts dar, sie bindet extrem viel Kapital, beansprucht einen hohen und steigenden Anteil des Haushaltseinkommens und ist zugleich eine bedeutende Quelle der Einkommenserzielung und der Aufteilung von Marktlagengewinnen zwischen den gesellschaftlichen Gruppierungen. Der wohnungswirtschaftliche Sektor besitzt eine herausragende Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung, die dynamische und statische Allokationseffizienz, das wirtschaftliche Wachstum, die makroökonomische Stabilität, die regionale Ausgewogenheit sowie die Arbeitsproduktivität einer Volkswirtschaft. Wohnungswirtschaftliche Investitionen sind ein probates Instrument der regionalen und kommunalen Entwicklungspolitik und der interregionalen Angleichung der Lebensverhältnisse.

Da Immobilien nicht nur den Lebens- sondern zusätzlich auch den Arbeitsraum moderner Gesellschaften darstellen, befinden sie sich als essentielle Bestandteile des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Alltags im Zentrum sozialer und politischer Kalküle. Als Produktionsfaktor und Kapitalanlage kommt ihnen größte Bedeutung zu.¹ Dies spiegelt sich wider in der Tatsache, dass Immobilien sowohl bei privaten Haushalten, als auch bei Unternehmen den größten Anteil am Gesamtvermögen darstellen.² Auf der Kapitalanlageseite bilden sie, weit vor Anleihen und Aktien, die bedeutendste Form der Vermögensanlage in der Europäischen Union.³ Erste Anzeichen einer zu erwartenden Globalisierung der Immobilienwirtschaft manifestieren sich bereits im Zusammenschluss großer Maklerunternehmen zu globalen Allianzen und grenzüberschreitenden Immobilieninvestitionen größeren Ausmaßes.⁴

Der Immobilienmarkt unterscheidet sich jedoch in erheblichem Maße von dem Idealbild eines vollkommenen Marktes im Sinne neoklassischer Spotmärkte.⁵ Die Besonderheiten des Wirtschaftsgutes Immobilie, – seine Standortgebundenheit, seine Komplexität, seine langen Entwicklungs- und Lebenszyklen, die hohen Investitionsvolumina, die hohen Transaktionskosten sowie seine beschränkte Teilbarkeit und Substituierbarkeit –, begründen die ökonomischen Besonderheiten des Immobilienmarktes, – die Aufgliederung in räumliche und sachliche Teilmärkte, die unzureichende Markttransparenz, die Abhängigkeit von anderen Märkten, die geringe Anpassungselastizität an Marktver-

1 Vgl. Schulte (2001), S. 2.

2 Vgl. Schulte/Hupach (2000), S. 5.

3 Vgl. Schulte/Schäfers (2002), S. 31.

4 Vgl. Knobloch (2002), S. 51.

5 Vgl. Schulte (2000), S. 36.

änderungen sowie die Zyklizität.⁶ Marktunvollkommenheiten sind im Überfluss vorhanden und bedeutsame Externalitäten erfordern kollektives Handeln. Der Unikatscharakter von Immobilien und ihre Immobilität sorgen für einen hohen Grad an Spezifität, die zu einem wesentlichen Teil für die hohen Transaktionskosten, bedingt durch hohe Informations- und Kontraktkosten, verantwortlich ist, aufgrund derer zwangsläufig Informationsasymmetrien entstehen, die Möglichkeiten opportunistischen Verhaltens eröffnen.⁷ Der komplementäre Einsatzfaktor Bauland besitzt durch seinen Lageparameter bis zu einem gewissen Grade monopolistische Züge. Funktionsfähigkeit und Ausgestaltung des Immobilienmarktes sind stark von der Kapitalmarktarchitektur eines Landes abhängig, denn die Investition in Immobilien stellt regelmäßig eine mittelfristige, meistens jedoch langfristige Festlegung finanzieller Mittel dar. Während jedoch bei Wertpapieranlagen durch Investitions- und Desinvestitionsentscheidungen auch aktive Portfoliooptimierungen getätigt werden, spielen diese Überlegungen, mit denen eine Verkürzung der Kapitalbindungsdauer einher geht, bei Immobilieninvestitionen aufgrund der geringeren Fungibilität, geringerer Markttransparenz und höherer Transaktionskosten derzeit noch eine untergeordnete Rolle und erübrigen sich für den durchschnittlichen Erwerber selbstgenutzten Wohneigentums.⁸

Die Immobilienwirtschaft berührt somit, wie auch andere Erfahrungsobjekte der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, die verschiedensten Gebiete der Lebenswirklichkeit, wobei man davon ausgehen kann, dass immobilienbezogene Fragen in weitaus mehr Dimensionen hinein reichen als die meisten anderen Erfahrungsobjekte. Diese Vieldimensionalität erfordert eine enge Verzahnung der Immobilienwirtschaft mit verwandten Forschungsgebieten zur Schaffung eines ganzheitlichen und übergreifenden Bezugsrahmens für immobilienwirtschaftliche Themenstellungen.⁹ Die noch junge Wissenschaftsdisziplin der Immobilienökonomie versteht sich als erstes interdisziplinäres Querschnittsfach, das neben der Betriebswirtschaftslehre als methodologisches Fundament auf die immobilienrelevanten Erkenntnisse der Volkswirtschaftslehre, der Rechtswissenschaften, der Soziologie, der Raumplanung sowie des Architektur- und Bauingenieurwesens zurückgreift und diese zu einer innovativen Forschungsdisziplin integriert.¹⁰ Die Immobilienökonomie umfasst „die Breite und Interdisziplinarität der Kenntnisse, die bei der Beschäftigung mit Immobilien zunehmend notwendig sind.“¹¹

In interdisziplinären Themenstellungen, wie sie die noch junge, ganzheitliche Wissenschaftsdisziplin Immobilienökonomie in großer Zahl aufwirft, ist die wissenschaftliche Durchdringung meist schwieriger und deshalb der Erkenntnisstand geringer.¹² So sind viele Fragestellungen an der Schnittstelle zwischen Volkswirtschaftslehre und Immobilienökonomie nur unzureichend erforscht, wie der wechselseitige Zusammenhang von gesamtwirtschaftlichen Konjunkturzyklen und Immobilien-Zyklen und die Auswirkungen bestimmter wirtschaftspolitischer Steuerungsinstrumente auf die Immobilienwirtschaft,¹³ oder stellen sich unter veränderten Rahmenbedingungen und verbesserten Ana-

6 Vgl. Schulte (2000), S. 37.

7 Vgl. Knobloch (2002), S. 58.

8 Vgl. Schulte/Vogler (1998), S. 26.

9 Vgl. Schulte (2000), S. 36; Schulte/Schäfers (2000), S. 100.

10 Vgl. Schulte (1992), S. 231–235; Schulte/Schäfers (2000), S. 109.

11 Schulte (1992), S. 235.

12 Vgl. Schulte (2000), S. 36.

13 Vgl. Schulte (2000), S. 39.

lysemethoden erneut, wie der Zusammenhang zwischen volkswirtschaftlichem Wachstum und der Bedeutung der Immobilienwirtschaft, die konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen von wirtschaftspolitischen Instrumenten, die sich auf die Immobilienwirtschaft richten, die Konsequenzen von staatlichen Eingriffen in die Einkommensverteilung für die Immobilienwirtschaft sowie die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Internationalisierung und Globalisierung der Immobilienwirtschaft.¹⁴

1.2 Problemstellung und theoretischer Bezugsrahmen

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, einen Beitrag zur Schließung der Lücke in der wissenschaftlichen Bearbeitung von Fragestellungen an der Schnittstelle zwischen dem noch jungen Forschungsgebiet der Immobilienökonomie zu volkswirtschaftlichen Aufgabenfeldern zu leisten und zugleich Ansatzpunkte für weiterführende Forschungsaktivitäten aufzuzeigen.

Immer wieder erstaunt es, dass die zu beobachtenden Qualitäten, Kosten und Eigentumsstrukturen auf Wohnimmobilienmärkten verschiedener hoch entwickelter Volkswirtschaften, sogar in unmittelbar benachbarten und aus ökonomischer Sicht einen weitgehend homogenen, einheitlichen Wirtschaftsraum bildenden Regionen der Europäischen Union, kaum vergleichbar sind und zudem auch im Zuge sich intensivierender wirtschaftlicher Integration keine Anzeichen einer Konvergenz erkennbar sind, obwohl grundlegende ökonomische und sozioökonomische Indikatoren wie der Urbanisierungsgrad, die Haushaltsgröße, das pro Einwohner erzeugte Sozialprodukt sowie das Nettohaushaltsrealeinkommen sich weitgehend gleichen. Da die Wohnimmobilienmärkte der meisten entwickelten Volkswirtschaften neben den allgemeinen Besonderheiten des Immobilienmarktes mit seinen hohen Transaktionskosten zusätzlich ein sehr hohes und im Regelfall steigendes Ausmaß an Eingriffsintensität aufweisen¹⁵ und die Veränderungsrate wohnungswirtschaftlicher Investitionen zwischen 1851 und 1990 fast überall in der entwickelten Welt in den meisten Jahren positiv war und somit deren Ausmaß im Zeitablauf gestiegen ist,¹⁶ stellt sich die interessante und weitreichende Frage nach den Unterschieden in den Rahmenbedingungen wohnungswirtschaftlicher Transaktionen und deren einzel- und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, insbesondere nach den unterschiedlichen institutionellen Arrangements, die vom Staat oder von politischen Interessengruppen gesetzt werden. Häufig unterschätzen ökonomische Analysen der Wohnungspolitik und des wohnungspolitischen Instrumenteneinsatzes die Bedeutung der Institutionen und der Auswahl der Akteure, denen Subventionen gewährt oder die Verantwortung für die Planung, die Bereitstellung von Subventionen oder die Verwaltung von Beständen übertragen werden.¹⁷

Als wissenschaftstheoretischer Bezugsrahmen wurde deshalb die neue Institutionenökonomik (institutional economics) gewählt, deren bekanntester Vertreter Douglass C. North ist. Die neoklassische Wachstumstheorie, gemäß der sich die Spar- und Investitionsquote und die Partizipationsquote des Arbeitskräftepotentials als Determinanten

14 Vgl. Hennings (2000), S. 53.

15 Vgl. Park (1991), S. 30.

16 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 189.

17 Vgl. Pfeiffer (1993), S. 287.

des Wachstumsprozesses erweisen,¹⁸ sowie die meisten Modelle der empirisch relativ gut abgesicherten neuen Wachstumstheorie, die das verfügbare Wissen und das Humankapital in das Zentrum des Wachstumsprozesses stellen, insbesondere das Uzawa-Lucas-Modell¹⁹ und das Romer-Modell,²⁰ besitzen zwar durch die Interdependenz zwischen wohnungswirtschaftlichen Investitionen und Kapitalakkumulation sowie der großen Bedeutung einer zufrieden stellenden Wohnungsversorgung für die Produktivität und Bildungsbereitschaft der Bevölkerung eine hohe Relevanz für das Verständnis des Zusammenhangs zwischen volkswirtschaftlichem Wachstum und der Entwicklung des wohnungswirtschaftlichen Sektors, vernachlässigen aber die Bedeutung von Institutionen, da im Regelfall von vollkommener Information und vom Fehlen von Transaktionskosten ausgegangen wird. Die Betrachtung der in der Vergangenheit gewählten Institutionen hingegen zeigt nicht nur entscheidende Ursachen für die ausbleibende Konvergenz der Entwicklungspfade und die kaum vergleichbaren Qualitäten, Kosten und Eigentumsstrukturen auf, sondern vergrößert zugleich unser Verständnis für die Langzeiteffekte, Neben- und Wechselwirkungen wohnungspolitischer Instrumente und unterstützt die Konzipierung von Politikreformen mit den gewünschten Resultaten unter Minimierung unerwünschter Nebenwirkungen. Die institutionenökonomische Analyse öffnet so den Blick auf wesentliche Determinanten von Wachstums- und Entwicklungsprozessen, die in der formalen volkswirtschaftlichen Theorie leicht übersehen werden und im wohnungswirtschaftlichen Sektor von besonders hoher Bedeutung sind.

North definiert Institutionen als Rahmenbedingungen, „*the rules of the game*“.²¹ Da sie die Handlungsmöglichkeiten der Wirtschaftssubjekte determinieren, schaffen sie Spielräume für ökonomisches Handeln und legen so den Pfad des ökonomischen Wandels und damit auch des wirtschaftlichen Wachstums fest. „*The institutional framework provides the incentives that dictate the kinds of skills and knowledge perceived to have the maximum pay-off. The economies of scope, complementarities, and network externalities of an institutional matrix make institutional change overwhelmingly incremental and path dependent. The organizations that come into existence will reflect the pay-off structure of the incentives. The direction of their investment in skills and knowledge equally reflects the underlying incentive structure*“.²² Die Handlungsmöglichkeiten der Gegenwart werden durch Entscheidungen in der Vergangenheit beschränkt, denn die bestehende institutionelle Struktur determiniert den realisierten Pfad des Wachstums- und Entwicklungsprozesses und gleichzeitig kann die Veränderung der institutionellen Struktur in weiten Teilen selbst wieder als pfadabhängiger Prozess interpretiert werden. Historische Bedingungen bestimmen so aktuelle Entscheidungen und über diese die zukünftigen Entwicklungsrichtungen. „*History matters. It matters not just because we can learn from the past, but because the present and the future are connected to the past by the continuity of a society's institutions. Today's and tomorrow's choices are shaped by the past*“.²³

Die Präferenz für das bestehende institutionelle Netzwerk nimmt mit steigenden Umstellungskosten zu und ist um so größer, je unsicherer die Erwartungen sind, je länger die Pay-off-Periode des Netzwerkwechsels für den kurzfristig mit Verlusten belasteten indivi-

18 Vgl. Frenkel/Hemmer (1999), S. 27–57.

19 Vgl. Frenkel/Hemmer (1999), S. 206–219.

20 Vgl. Frenkel/Hemmer (1999), S. 239–264.

21 North (1993), S. 12.

22 North (1993), S. 17 f.

23 North (1990), S. vii.

duellen Akteur, je kürzer der Planungshorizont der Entscheidungsträger und je geringer die politische Stärke sowie das langfristige Durchhaltevermögen einer Regierung ist. Da jeder Netzwerkwechsel Gewinner und Verlierer hat, sich die Verlierer aber meist früher und engagierter zu Wort melden als die Gewinner, ist der Reformverhinderungsdruck oftmals groß. Gesellschaftlicher Nettonutzen geht mit privaten Nettokosten der Veränderung einher, sodass diese unterbleibt.²⁴ Da jedoch im Zeitablauf die Anforderungen an und der Nutzen von Institutionen sich ändern, hängt der Verlauf des wirtschaftlichen Wachstums- und Entwicklungsprozesses einer Volkswirtschaft entscheidend davon ab, wie sie ihre institutionelle Struktur, vor allem die institutionellen Arrangements, die vom Staat oder von politischen Interessengruppen gesetzt werden, an die Erfordernisse des Wachstumsprozesses anpasst. Länderspezifische Entwicklungen können deutlich voneinander abweichen, und konvergierende Prozesse sind nicht der Regelfall.²⁵ Wo geeignete Institutionen, wachstumstheoretisch auch als „institutionelles Kapital“ bezeichnet, fehlen, wird die unzureichende institutionelle Entwicklung zum wachstumspolitischen Engpass, und es kann leicht zu einer Wachstumsblockade kommen.²⁶

1.3 Gang der Untersuchung und Methodik der Vorgehensweise

Die vorliegende Arbeit ist in sieben Kapitel gegliedert.

Das sich an die Einleitung anschließende zweite Kapitel bildet den (Bezugs-) Rahmen für die weiteren Ausführungen. Zunächst wird eine Definition des Begriffes Wohnimmobilie vorgenommen. Im Anschluss werden die speziellen ökonomischen und sozioökonomischen Eigenschaften der Wohnimmobilien und des Wohnungswirtschaftlichen Sektors aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Perspektive herausgearbeitet, die aus politökonomischen, allokativen, regionalökonomischen, verteilungs-, wachstums-, konjunktur-, beschäftigungs- und/oder außenwirtschaftspolitischen Motiven Ansatzpunkte für staatliche Interventionen liefern können. Es folgt ein kurzer Überblick über die unterschiedlichen Zielsetzungen der Wohnungspolitik sowie Formen und Reichweite des wohnungs- und bodenpolitischen Instrumentariums entwickelter Volkswirtschaften. Dabei wird insbesondere auch auf die außergewöhnliche Pfadabhängigkeit wohnungswirtschaftlicher Interventionen eingegangen. Den Abschluss des zweiten Kapitels bildet die Begründung der Auswahl der Länder, die als typische Vertreter eines spezifischen wohnungs- und bodenpolitischen Ansatzes in die weitere Untersuchung einbezogen werden.

Das dritte, vierte, fünfte und sechste Kapitel bilden den Schwerpunkt der Arbeit. Jedes von ihnen widmet sich der Darstellung der Wohnungs- und Bodenpolitik eines der ausgewählten Länder in ökonomischer und sozioökonomischer Perspektive. Vergleiche zwischen verschiedenen Nationen, „cross-national comparative studies“, sind ein geeignetes Mittel, um die Situation im eigenen Land in einen größeren Zusammenhang einzuordnen und Erfahrungen anderer Länder zur Lösung eigener Problemstellungen heranzuziehen. Mit ihnen läßt sich verfolgen, wie sich der unterschiedliche Aufbau des Wohnimmobilienvermögensbestands im Wechselspiel zwischen Markt, Staat und den

24 Vgl. Frenkel/Hemmer (1999), S. 317.

25 Vgl. Frenkel/Hemmer (1999), S. 320.

26 Vgl. Frenkel/Hemmer (1999), S. 313.

nichtmarktlichen Ökonomien in den einzelnen Ländern entwickelt hat. Von besonderem Interesse sind ihre Ergebnisse, wenn eine Intensivierung der regionalen und/oder weltwirtschaftlichen Integration sich abzeichnet und neue Stufen der Kooperation oder der Abhängigkeit eigenständiger Staaten bevorstehen.

Ländervergleichende Studien beinhalten jedoch die Schwierigkeiten der Nichtvergleichbarkeit von Daten, des unterschiedlichen Entwicklungsstands und der unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen fachspezifischer wissenschaftlicher Forschungen sowie der Nichtübertragbarkeit spezifischer Konstellationen. Angesichts dieser Problematik, der Besonderheiten und der Komplexität des Wohnungsmarktes und der außergewöhnlichen Pfadabhängigkeit wohnungswirtschaftlicher Interventionen erscheint ein vorrangig deskriptives Vorgehen, das den vorhandenen theoretischen Erkenntnisstand gebührend einbezieht, sinnvoll und angemessen.

Die Unterteilung der jeweiligen Länderkapitel folgt nach Möglichkeit wichtigen historischen Epochenzäsuren politischer und/oder wohnungswirtschaftlicher Art. Weil sich in vielen Ländern die bedeutendsten Weichenstellungen und institutionellen Entwicklungen im ersten Viertel oder im ersten Drittel des zwanzigsten Jahrhunderts ereigneten und in den Folgedekaden nur noch verfeinert und ausgeweitet wurden, erstreckt sich der betrachtete Zeitraum vom Beginn bis zum Ende des 20. Jahrhunderts. Für jede Epoche werden, in Abhängigkeit von Relevanz und vorhandenem Datenmaterial, ausgehend von den gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen und den besonderen wohnungspolitischen Ereignissen und Problemstellungen, die Bodenpolitik, die steuerlichen Instrumente, die Wohnungsbaufinanzierung, die Wohneigentumsförderung, die mietrechtlichen Regulierungen, die Wohnungssozialpolitik und die Subjektförderung dargestellt. Den Abschluss jedes Unterkapitels bildet, im Sinne des Wohlfahrtskriteriums „*capabilities to function*“ des Wirtschaftsnobelpreisträgers Amartya Sen, das, im Gegensatz zum Nutzenmaximierungsparadigma der Neoklassik, gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt anhand der Realisierung der grundlegenden Möglichkeiten, die die Gesellschaft ihren Bürgern bereit zu stellen hat, bewertet,²⁷ eine Beurteilung des wohnungspolitischen Erfolgs durch geeignete Indikatoren der Wohnungsversorgung, des Wohnstandards und der Wohnkostenbelastung verschiedener Bevölkerungsschichten. Sofern Datenmaterial verfügbar ist, wird zusätzlich auf verteilungspolitische Konsequenzen des Einsatzes wohnungs- und bodenpolitischer Instrumente, die Verteilung des Bestands und die Belastung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen bei Erwerb von Eigentum zur Selbstnutzung eingegangen.

Das abschließende siebente Kapitel fasst in einem ersten Schritt separat für jedes Land die wichtigsten Charakteristika des länderspezifischen wohnungswirtschaftlichen Entwicklungspfads zusammen und gibt einen Überblick über aktuelle Probleme. In einem zweiten Schritt werden die Politikansätze der betrachteten Länder verglichen. Zunächst erfolgt eine Gegenüberstellung der Entwicklungspfade anhand des Indikators der Entwicklung der Wohneigentumsquote. Danach werden in zentralen Aufgabenfeldern Vorzüge und Grenzen der unterschiedlichen wohnungs- und bodenpolitischen Instrumentenwahl aufgezeigt. Das Kapitel schließt mit einem Hinweis auf das auch in einer sich zunehmend globalisierenden Welt weiterhin hohe Maß an wirtschaftspolitischer Autonomie gerade auf dem Gebiet der Wohnungs- und Bodenpolitik, das es sinnvoll gestalterisch zu nutzen gilt.

27 Sen (1999), S. 355 ff.

2. Der wohnungswirtschaftliche Sektor aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht

Das folgende Kapitel widmet sich der Darstellung der speziellen ökonomischen und sozio-ökonomischen Charakteristika der Wohnimmobilien und des wohnungswirtschaftlichen Sektors aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Perspektive, die aus politökonomischen, allokativen, regionalökonomischen, verteilungs-, wachstums-, konjunktur-, beschäftigungs- und/oder außenwirtschaftspolitischen Motiven Ansatzpunkte für staatliche Interventionen liefern können, gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Zielsetzungen der Wohnungspolitik sowie Formen und Reichweite des wohnungs- und bodenpolitischen Instrumentariums entwickelter Volkswirtschaften und begründet die Auswahl der Länder, die als typische Vertreter eines spezifischen, ein außergewöhnlich hohes Maß an Pfadabhängigkeit aufweisenden wohnungs- und bodenpolitischen Ansatzes in die weitere Untersuchung einbezogen werden.

2.1 Gutsspezifische Eigenschaften und gesamtwirtschaftliche Bedeutung

2.1.1 Die Wohnungsnutzung – ein elementares, unteilbares privates Konsumgut

Nach den Klassifizierungen der WHO wird die Wohnimmobilie wie folgt definiert:

*„Housing is the residential environment, neighbourhood, microdistrict or the physical structure that mankind uses for shelter and the environs of that structure including all necessary services, facilities, equipment and devices needed for the physical health and social well-being of the family and the individual.“*²⁸

Demnach weisen Wohnimmobilien sowohl typische Eigenschaften privater wie auch öffentlicher Güter auf.²⁹ Wohnraum wird von jedem Menschen benötigt und ist nicht substituierbar.³⁰ Wohnmöglichkeiten sind weder räumlich noch zeitlich transformierbar und nur sehr begrenzt teilbar.³¹ Ein Haushalt kann seinen Wohnkonsum im Regelfall nur durch Umzug an veränderte Bedingungen anpassen. Selten kann die Nachfrage nach Wohnraum kurzfristig dem Bedarf angepasst werden.³² Engpässe werden im Wesentlichen durch späteren Auszug junger Haushalte aus ihren Familien, durch Überbelegung, durch eine steigende Zahl von Untermietverhältnissen und erzwungenen Wohngemeinschaften, durch verstärktes Fernpendeln sowie durch dauerhafte Nutzung provisorischer Wohngelegenheiten überbrückt.³³

Als Ratchet-Effekt bezeichnet man die empirisch zu beobachtende Tatsache, dass vom Haushalt für dauerhaft angesehene Einkommensänderungen aus ökonomischen und sozialen Gründen erst mit Verzögerung und geradezu schleichend zu einem veränderten

²⁸ World Health Organization (1961).

²⁹ Vgl. Park (1991), S. 29.

³⁰ Vgl. Heuer (1985), S. 49; Dickens et al. (1985), S. 11; Härsmann/Quigley (1990), S. 2; Schulz (1993), S. 25.

³¹ Vgl. Nachtkamp (1984), S. 235.

³² Vgl. Nolte (2000), S. 62 f.

³³ Vgl. Pfeiffer (1993b), S. 17.

Niveau dauerhafter Ausgaben führen,³⁴ da die Haushalte, ausgehend von ihrem Anfangsvermögen und in Erwartung ihrer künftigen Einkommen, bestrebt sind, den Anteil der Wohnausgaben am Einkommen in gewissen Bandbreiten einzuschränken und deshalb den zeitlichen Verlauf des sonstigen Konsums entsprechend der individuellen Zeitpräferenz den geplanten Fixkosten des Wohnens anzupassen.³⁵ Somit überträgt sich in Abschwungphasen der Verlauf der konjunkturellen Einkommensrückgänge nicht auf die Wohnausgaben, sodass in rezessiven Phasen mit schwach steigenden oder sinkenden verfügbaren Einkommen der Anteil der Wohnausgaben am verfügbaren Einkommen stark zunimmt.³⁶

Wie charakteristisch für private Güter, besteht bei einer Wohnimmobilie Rivalität im Konsum und Ausschließbarkeit.³⁷ Als typisches privates Gut ist sie ein Vermögensgegenstand und als solcher beleihbar.³⁸ Als Privatgut unterscheidet sie sich grundlegend von den charakteristischen, traditionellen Aufgabenbereichen des Wohlfahrtsstaats wie Gesundheits- und Bildungswesen und Schutz vor Einkommenslosigkeit, die, in scharfem Gegensatz zum Wohnungswesen, bis in die jüngste Zeit kaum Ansatzpunkte für gewinnträchtige privatwirtschaftliche Aktivitäten boten und deren öffentliche Bereitstellung deshalb nicht auf signifikanten Widerstand des privaten Sektors stieß, während jeder Versuch einer auch nur partiellen Dekommodifizierung der Wohnungsversorgung zwangsläufig zahlreiche etablierte marktwirtschaftliche Besitzstände in Frage stellen musste.³⁹

Der Produktivitätsfortschritt im Wohnungsbau liegt in den meisten industrialisierten Ländern unterhalb des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts, sodass die Baupreise schneller steigen als der Lebenshaltungskostenindex.⁴⁰ Während die realen Kosten des Wohnens im 19. und frühen 20. Jahrhundert nahezu konstant blieben, kann seitdem mit gewissen Einschränkungen als internationalisierter Stylized Fact gelten, dass Baupreise und Grundstückspreise schneller steigen als der Lebenshaltungskostenindex und ihr Anstieg in etwa in Einklang steht mit der Entwicklung der realen Kaufkraft, sodass später eintretende Haushaltskohorten vielfach von einem höheren lebenslangen Wohnkostenniveau ausgehen müssen als früher eintretende.⁴¹ Da die Einkommenselastizität des Wohnens positiv, aber kleiner als Eins ist, sodass der Anteil der permanenten Wohnkosten am Haushaltsbudget mit steigendem Einkommen abnimmt,⁴² und Wohnraum das einzige dauerhafte Haushaltskonsumgut darstellt, dessen Trend in den entwickelten Volkswirtschaften seit den frühen siebziger Jahren nahezu flach verlief und dessen Realpreis nicht längerfristig beträchtlich sank,⁴³ sind während der letzten Jahrzehnte in den meisten entwickelten Ländern die Wohnkostenanteile des Einkommens kontinuierlich gestiegen.⁴⁴ Während die Triebkraft der steigenden Wohnungspreise, Mieten und Betriebskosten von den wachsenden Qualitätsansprüchen einer breiten und relativ gut ver-

34 Vgl. Jenkis (1989), S. 604; Jenkis (1996), S. 377 ff.

35 Vgl. Deutsch (1999), S. 206.

36 Vgl. Becker (1998), S. 94, 102.

37 Vgl. Park (1991), S. 30.

38 Vgl. Harloe (1995), S. 537.

39 Vgl. Harloe (1995), S. 3.

40 Vgl. Hårsmann/Quigley (1990), S. 5 f.; McCrone/Stephens (1995), S. 2.

41 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 202; Deutsch (1999), S. 142, 206.

42 Vgl. Deutsch (1999), S. 210.

43 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 196, 202, 205 f.

44 Vgl. Deutsch (1999), S. 211.

dienenden Mittelschicht ausgeht, zeigt sich die soziale Problematik bei den niedrigen Einkommen, die gemäß dem Schwabe'schen Gesetz mit tendenziell steigenden Wohnkostenbelastungen des Haushaltseinkommens konfrontiert sind.⁴⁵

2.1.2 Statische und dynamische Ineffizienz durch Bestandsmarktdominanz

Der Wohnungsmarkt ist insofern ein besonderer Markt, als dass er aus einem riesigen Bestandsmarkt und einem sehr kleinen Veränderungsmarkt besteht.⁴⁶ Die Wohnimmobilie stellt eines der langlebigsten Wirtschaftsgüter dar, das oftmals mehreren Generationen nacheinander eine Nutzung erlaubt.⁴⁷ Wohnungswirtschaftliche Investitionen prägen langfristig und unübersehbar eine Region, ihr Umfang und ihre Qualität verändern sich nur langsam im Zeitablauf.⁴⁸ Nachträgliche Änderungen sind enorm kostspielig.⁴⁹ Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen besitzen eine ähnlich hohe Bedeutung wie der Neubau.⁵⁰ Wohnungsbau ist demzufolge eine stark risikobehaftete Branche, in der sich schon geringfügige Nachfrageänderungen aufgrund der langen Lebensdauer des Fertigprodukts und der folglich äußerst geringen Neuproduktion in hohe Preis- und Nachfrageänderungen umsetzen.⁵¹

Auf Investorensseite bewirkt die lange Lebensdauer und damit der enorm hohe Einfluss langfristigen Erwartungen ein erhöhtes Investitionsrisiko mit einer systematischen Tendenz zur Unterinvestition.⁵² Aufgrund des hohen Anteils fixer Kosten bei der Bereitstellung von Wohnungsnutzung liegt das Minimum der Durchschnittskosten und damit die Gewinnschwelle an der Kapazitätsgrenze. Anbieter müssen darauf achten, dass sie über einen Wohnungsbestand verfügen, für den jederzeit eine volle Nachfragedeckung vorhanden ist, da das Instrument der freiwilligen Lagerhaltung, das feiner und schneller auf Nachfrageänderungen reagiert, ausscheidet.⁵³

Da über 95 % der Wohnungsnutzung vom Bestand bereit gestellt wird, der sich nur extrem langsam an veränderte Nachfragebedingungen anpassen kann, reagiert das kurzfristige Angebot auf Nachfrageschocks nahezu vollkommen unelastisch.⁵⁴ Bei kurzfristig konstantem Angebot bestimmt im Gegensatz zum Spotmarkt der neoklassischen Theorie die häufig kurzfristig erheblich schwankende regionale Nachfrageentwicklung die regionale Preisentwicklung.⁵⁵

Die lange Lebensdauer führt dazu, dass Wohnimmobilien im Zeitablauf im Regelfall mehrfach am Markt angeboten werden und Investoren und Nutzer nicht notwendigerweise identisch sein müssen.⁵⁶ Da auf Wohnungsmärkten private Verfügungs-

45 Vgl. Schwabe (1868), S. 266; Deutsch (1999), S. 211.

46 Vgl. Harloe (1995), S. 3.

47 Vgl. Ferguson/Heizer (1990), S. 5; Park (1991), S. 26 f., 29; Härsmann/Quigley (1990), S. 2, 4 f.

48 Vgl. Härsmann/Quigley (1990), S. 2; Park (1991), S. 28.

49 Vgl. Härsmann/Quigley (1990), S. 4 f.

50 Vgl. Heuer (1985), S. 49; Park (1991), S. 28.

51 Vgl. Matti (1986), S. 7; Härsmann/Quigley (1990), S. 2.

52 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 109; Börsch-Supan (1994), S. 120; Deutsch (1999), S. 88.

53 Vgl. Mackscheidt (1982), S. 127 f.

54 Vgl. Park (1991), S. 27 f.; Börsch-Supan (1994), S. 120; Deutsch (1999), S. 90.

55 Vgl. Matti (1986), S. 7; Härsmann/Quigley (1990), S. 2; Börsch-Supan (1994), S. 120; Becker (1998), S. 5, 14.

56 Vgl. Heuer (1985), S. 49; Deutsch (1999), S. 41.

rechte im Regelfall nur temporär aufgegeben werden, besitzt der Anbieter, der Vermieter, einen hohen Anreiz, den Vertragspartner, den Mieter, genau zu prüfen. Da aber der Vermieter regelmäßig erst nach Vertragsabschluss seinen Mieter genauer kennen lernt, beinhalten Mietverhältnisse die Problematik des Moral Hazard und der unvollständigen Verträge.⁵⁷ Im unregulierten Mietwohnungsmarkt besteht die Tendenz zu kurzen Vermietungsfristen, während angenehmen Mietern relativ hohe Mietnachlässe gewährt werden.⁵⁸ Mietausfallrisiken werden durch Rationierung der Nachfrager minimiert.⁵⁹

Die intergenerationelle Weitergabe von Realvermögen unterscheidet sich signifikant von der des Finanzvermögens. Die Wohneigentumsbildung ist unter Haushalten mit Kindern signifikant höher als unter kinderlosen, ein großer Teil des Bestands wird intrafamiliär und daher außermärklich weiter gegeben.⁶⁰ Familien fördern zudem, wenn sie dazu finanziell in der Lage sind, die Eigentumsbildung ihrer Nachkommen.⁶¹ Die Wahrscheinlichkeit, über Wohneigentum zu verfügen, wird durch die Wohnform der Eltern stark geprägt. Kinder sind häufiger Eigentümer, wenn die Eltern bereits Eigentümer sind und häufiger Mieter, wenn es auch die Eltern sind.⁶² Oft dominiert bei der Wohneigentumsbildung das Vorhandensein familiärer Transfers die Ersparnis aus eigenen Einkommen.⁶³

2.1.3 Kapitalmarktabhängigkeit

Der Erwerb einer Wohnimmobilie erfordert einen so hohen Kapitaleinsatz, dass die überwiegende Mehrheit der Haushalte gezwungen ist, die Aufwendungen über einen längeren Zeitraum zu verteilen.⁶⁴ Probleme der Fremdfinanzierung ergeben sich zum einen daraus, dass Kredit in Abhängigkeit von der sozioökonomischen Gruppenzugehörigkeit aus Mangel an Eigenkapital als Verlustpuffer nicht gewährt wird, zum anderen wird eine Finanzierung verweigert, die den Selbstnutzer hinsichtlich der Belastung seines laufenden Einkommens einem Mieter gleich stellt, da eine den sicheren Wert des Objekts übersteigende Beleihung eine Beleihung des Humankapitals darstellt.⁶⁵ Aufbau und Struktur der historisch gewachsenen Wohnimmobilienfinanzierungsarchitektur besitzen deshalb einen entscheidenden Einfluss auf die vom individuellen Haushalt gewählte Wohnungsnutzungsform.⁶⁶ Erst die Entwicklung effizienter und ausgeklügelter Finanzinstrumente ermöglichte die Ausbreitung selbst genutzten Wohneigentums über breite Schichten der Bevölkerung.⁶⁷ Und nicht zuletzt ist es der Staat, der über die Regulierung des Bankensystems, die Kapitalmarktaufsicht und die Geldpolitik die Verfügbarkeit und die Kosten der Fremdfinanzierung entscheidend mitbestimmt.⁶⁸

57 Vgl. Park (1991), S. 28; Börsch-Supan (1994), S. 120.

58 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 140; Deutsch (1999), S. 23.

59 Vgl. Mackscheidt (1982), S. 131.

60 Vgl. Deutsch (1999), S. 236.

61 Vgl. Deutsch (1999), S. 238.

62 Vgl. Deutsch (1999), S. 240.

63 Vgl. Deutsch (1999), S. 245.

64 Vgl. Matti (1986), S. 7; McCrone/Stephens (1995), S. 19; Harloe (1995), S. 537.

65 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 240, 247 f.

66 Vgl. Matti (1986), S. 7; Oxley/Smith (1996), S. 40.

67 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 19.

68 Vgl. Matti (1986), S. 7.

Die hohe Kapitalmarktabhängigkeit wohnungswirtschaftlicher Investitionen birgt die Gefahr, dass sich die Unvollkommenheiten realer Finanzmärkte auf die Wohnimmobilienmärkte übertragen. So tendieren im Wettbewerb stehende Finanzinstitute dazu, in Boomzeiten zu bereitwillig Kapital zur Verfügung zu stellen und damit Preise und Nachfrage zusätzlich anzukurbeln, während in Abschwungs- und Rezessionsphasen die nun zu restriktive Kreditvergabepraxis die rezessive Entwicklung verstärkt und die Rate der Zwangsversteigerungen und des negativen Eigenkapitals übermäßig erhöht, sodass Wohnimmobilienmärkte tendenziell langsamer als andere gesamtwirtschaftliche Märkte zum Gleichgewicht zurück finden.⁶⁹

2.1.4 Endogene und exogen induzierte Zyklichkeit

Der wohnungswirtschaftliche Sektor besitzt eine ausgeprägte, den Kuznets-Wellen ähnliche Zyklichkeit mit Abweichungen vom Trend, die mehrere Jahre lang 50 % und mehr betragen können.⁷⁰ Zwischen Wirtschafts- und Realeinkommenswachstum und Steigerung des Wohnkonsums ist ein Time-Lag von zwei bis drei Jahren zu beobachten.⁷¹ Erstaunlicherweise werden die Zyklen im Regelfall wenig von Veränderungen der Einwohnerzahl beeinflusst, was dafür spricht, dass tendenziell die Haushalte eher ihren Wohnraumbedarf dem verfügbaren Wohnraum anpassen statt das Wohnraumangebot zu verändern.⁷²

Die Langwierigkeit des Produktionsprozesses mit Informations-, Entscheidungs- und Ausführungslags von 3 bis 5 Jahren vom Erwerb eines unbebauten Grundstücks bis zur Baufertigstellung und Nutzung hat zur Folge, dass Reaktionsgeschwindigkeit und Anpassungsflexibilität an veränderte Marktlagen in der Immobilienwirtschaft nur schwach ausgeprägt sind.⁷³ Der Time-Lag bei der Durchführung von Bauinvestitionen ist zudem über den Auslastungsgrad eine Funktion der bauwirtschaftlichen Konjunkturentwicklung.⁷⁴ Aufgrund der Zeitverzögerung und potentiellen Übersteigerungen im bauwirtschaftlichen Investitionsprozess weist die bauwirtschaftliche Konjunktur tendenziell einen Nachlauf zur gesamtwirtschaftlichen Konjunkturentwicklung auf. Die Masse der Fertigstellungen wird in der Rezessionsphase, der späten Abschwung- oder frühen Aufschwungphase realisiert. Aus der rückläufigen bauwirtschaftlichen Nachfrage und dem hohen Fertigstellungsvolumen entsteht dann eine zweite zyklische Übersteigerung.⁷⁵

Bei Bauherren für den Markt und Vermietern tritt zusätzlich eine die endogene Zyklichkeit verstärkende, spekulative Komponente auf.⁷⁶ Das Overshooting in der späten Aufschwungs- und Boomphase führt dazu, dass Neuvertragsmieten wegen der zurück gestauten Nachfrage stärker steigen als die Mieten bestehender Verträge und Bauträger und Projektentwickler ihre Produkte zu Lasten der Anleger mit erheblichen Margen absetzen.⁷⁷ In Zeiten steigender Nachfrage mit anhaltender Wachstumsdynamik und sich

69 Vgl. Ball (1994), S. 103 f.; Barlow/Duncan (1994), S. 116; Dehesh/Pugh (2000), S. 2584.

70 Vgl. Pyhrr et al. (1989), S. 13; Falk (1991), Kap. 15.1, S. 9; Ball/Wood (1999), S. 185, 191.

71 Vgl. Jenkins (1989), S. 606.

72 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 189, 191.

73 Vgl. Heuer (1985), S. 44; McCrone/Stephens (1995), S. 20; Deutsch (1999), S. 88.

74 Vgl. Becker (1998), S. 13.

75 Vgl. Becker (1998), S. 57.

76 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 20; Becker (1998), S. 33, 59.

77 Vgl. Becker (1998), S. 41, 45, 60.

selbst verstärkendem Herdenverhalten ist zudem spekulativer Leerstand und Vorratsbau in Erwartung zukünftig höherer Mieten und Verkaufspreise einzelwirtschaftlich rational.⁷⁸ Die nachfolgende Bestandsanpassung in der späten Abschwungs- und Rezessionsphase kann dann exzessiv sein und lange andauern, sodass aus zyklischen Versorgungsengpässen eine gravierende und persistente Wohnungsnot weiter Teile der Bevölkerung resultiert.⁷⁹ Insbesondere auf vermachteten, oligopolistisch und monopolistisch strukturierten Märkten dominiert statt der traditionellen Preisanpassung über eine Veränderung der Miethöhe und der Kaufpreise die gesamtwirtschaftlich problematische Anpassung über Leerstände sowie unvollendete und unverkäufliche Neubauten.⁸⁰

Während in Perioden makroökonomischer Stabilität der endogene Einfluss auf die Zyklizität vorherrscht, sind die wohnungswirtschaftlichen Zyklen in Zeiten binnenwirtschaftlicher Instabilität tendenziell exogen verursacht. Die zunehmende internationale Interdependenz und Verflochtenheit der Güter- und Kapitalströme überträgt zudem makroökonomische Instabilitäten zwischen den beteiligten Volkswirtschaften, sodass es zu einer zunehmenden Überlagerung und Verstärkung binnenwirtschaftlicher Wohnimmobilienzyklen durch globale Kapitalbewegungen kommt.⁸¹ Während noch in den fünfziger und sechziger Jahren die nationalen Wohnungsbauzyklen überwiegend endogen verursacht waren und demzufolge unterschiedlich verliefen, lässt sich seit den siebziger Jahren eine zunehmende Tendenz zum Gleichlauf feststellen mit der Konsequenz, dass die in Amplitude, Dauer und gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen tendenziell außerordentlich verstärkte wohnungswirtschaftliche Zyklizität einen destabilisierenden Einfluss auf die nationalen Volkswirtschaften und die Weltwirtschaft ausübt.⁸² Gravierende spekulative Blasen mit lang andauernden Abschwungphasen und beträchtlichem negativem Eigenkapital ereigneten sich insbesondere in Ländern, wo Finanzmarktderegulierung, expansive Geldpolitik und ein hohes Ausmaß steuerlicher Verzerrungen zugunsten wohnungswirtschaftlicher Investitionen zusammen trafen.⁸³

2.1.5 Komplementärer, monopolistischer Einsatzfaktor Boden

Wohnimmobilien sind lokale Güter.⁸⁴ Einmal errichtet, bleiben sie langfristig wirksam und lokal gebunden, sodass sie als Teil der gebauten Umwelt einen entscheidenden Einfluss auf den zukünftigen Entwicklungsverlauf der Region ausüben.⁸⁵ Auch eine Nutzungsänderung ist meist nicht ohne weiteres möglich. Die komplementäre Ressource Boden ist im Unterschied zu den anderen Einsatzfaktoren Arbeit und Kapital nicht beliebig vermehrbar und nur begrenzt durch vermehrten Kapitaleinsatz in Form verdichteter Bauweise substituierbar.⁸⁶ Jedes Grundstück ist ein flächenbegrenztes Unikat, das wegen seiner Einmaligkeit weder reproduziert noch durch ein anderes Gut mit gleicher

78 Vgl. Becker (1998), S. 41, 59.

79 Vgl. Ball (1994), S. 103; Oxley/Smith (1996), S. 14; Becker (1998), S. 41, 60.

80 Vgl. Becker (1998), S. 39.

81 Vgl. Dehesh/Pugh (2000), S. 2581.

82 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 200, 206; Dehesh/Pugh (2000), S. 2583.

83 Vgl. Dehesh/Pugh (2000), S. 2586.

84 Vgl. Matti (1986), S. 6; Heuer (1991), S. 41; Park (1991), S. 26; Pfeiffer (1993), S. 287; Deutsch (1999), S. 22.

85 Vgl. Matti (1986), S. 6; Härsmann/Quigley (1990), S. 3.

86 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 13; Ladd (1998b), S. 26; Nolte (2000), S. 63.

Nutzungsart substituiert werden kann. Seine Immobilität schützt es vor Diebstahl und seine Stabilität vor Veralterung und Zerstörung. Der Boden ist mit diesen Prämissen ein stets existenter Produktionsfaktor für alle Bauwerke, aber wegen seiner Funktion für den Naturhaushalt eine zu schützende ökologische Existenzbasis.⁸⁷

Die Steuerungsfunktion des Bodenpreises als kapitalisierter Form der Bodenrente bei der Herausbildung unterschiedlicher Nutzungsstrukturen im städtischen Raum wurde vor allem in den theoretischen Arbeiten zur städtischen Bodenrente wieder gegeben.⁸⁸ Sie erklären die Herausbildung unterschiedlicher Nutzungsstrukturen mit unterschiedlichen Rentenangebotskurven im städtischen Raum, die für das Entstehen sachlicher und räumlicher Teilmärkte verantwortlich sind, durch die Suche nach einem optimalem Einsatzverhältnis von Kapital und Boden.⁸⁹ Der Bodenpreis ist der kapitalisierte Betrag der künftig anfallenden Bodennutzungen, den ein Nachfrager zu zahlen bereit ist. Der Marktwert von Baugrundstücken ergibt sich aus der Qualität ihres Teilmarktes sowie der Größe und Bodenbeschaffenheit in Bezug auf die zulässige Nutzung. Von gleichem Gewicht ist jedoch die infrastrukturelle Ausstattung des leicht erreichbaren Umfeldes mit Einrichtungen der Versorgung, Bildung, Kultur und Freizeit sowie die Verkehrsanbindung als Erreichbarkeitsgrad und Lärmpegel. Schließlich wirken auch die Angebotsmenge und die Erschließungskosten auf die Preisbildung ein. Das Einkommen aus dem produktiven Einsatz von Bodennutzung für den Bodeneigentümer ist die der Preisbildung zugrunde liegende Grundrente.⁹⁰ In der Konkurrenz um Grundstücksnutzungen wird sich demnach der Nutzer durchsetzen, der die Lage- und Intensitätspotentiale eines Grundstücks am besten kombinieren und dadurch optimal auszuschöpfen versteht.⁹¹ Un- oder fehlregulierte Bodenmarktmechanismen bergen so die Gefahr sozial unausgewogener Verhältnisse. Zum einen droht eine Verdrängung der Wohnungsnutzung durch die Konkurrenz der gewerblichen Flächennutzung, zum anderen droht teures Wohnen in attraktiven Lagen, insbesondere in attraktiven Albeständen, das preisgünstige Wohnen zu verdrängen.⁹²

Die Verfügbarkeit von Wohnbauland, das in urbanen Regionen zwei Drittel bis drei Viertel des bebauten Bodens umfasst, stellt eine der bedeutendsten räumlichen Restriktionen einer Region dar.⁹³ In bereits weitgehend bebauten Regionen sind die Erweiterungsmöglichkeiten eingeschränkt.⁹⁴ Baulandanbieter können in der Regel nur aus einem begrenzten Vorrat schöpfen.⁹⁵ Nur bis zu einem gewissen Grade sind die meisten Grundstücke durch die Kombinationsmöglichkeiten ihrer Merkmale wie Lage, Größe und Zuschnitt durch andere Grundstücke ersetzbar.⁹⁶ Dadurch besitzen die wenigen Anbieter im Vergleich zu anderen Märkten eine relativ starke monopolistische Position, die es ihnen erlaubt, einen sehr beträchtlichen Teil der durch Bebauung erwarteten Wertsteigerungen leistungslos zu vereinnahmen.⁹⁷ Der urbane Bodenmarkt ist ein Verkäufer-

87 Vgl. Hämmerlein (1996), S. 116.

88 Vgl. Marshall (1939); Muth (1969); .

89 Vgl. Park (1991), S. 27; Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 5, 7 f., 9.

90 Vgl. Hämmerlein (1996), S. 116.

91 Vgl. Park (1991), S. 27.

92 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 255.

93 Vgl. Leushacke/Wegener (1987), S. 212.

94 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 14.

95 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 14.

96 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 13.

97 Vgl. Marshall (1939), zit. nach Park (1991), S. 173; National Swedish Building Research (1970), S. 14;

markt, auf dem häufig ein gleich gerichtetes Verhalten der Anbieter zu beobachten ist, das Nell-Breuning als kollektives Meinungsmonopol bezeichnet. Da ein Ausweichen auf andere Angebote nicht möglich ist, haben Investoren für Grund und Boden das zu zahlen, was der Markt, die kleine Gruppe der Bodenbesitzer, fordert.⁹⁸

Aufgrund der beschränkten Reproduzierbarkeit steigen die realen Bodenpreise im Zeitablauf schneller als die Baupreise, die sich schneller erhöhen als der Lebenshaltungskostenindex, und in etwa in Einklang mit der Entwicklung der realen Kaufkraft, sodass sich der Bodenkostenanteil einer Wohnimmobilie kontinuierlich erhöht und den Eigentümern der knappen Ressource bebauter oder unbebauter urbaner Boden ein zunehmend größerer Anteil der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung leistungslos zufällt.⁹⁹ Überlagert wird der tendenzielle Anstieg der realen Bodenpreise durch teilweise heftige zyklische Wellen.¹⁰⁰

Weil wegen der beschränkten Reproduzierbarkeit des Baubodens kein Bodenanbieter sein Angebot von sich aus vermehren kann und kein freier Marktzutritt möglich ist, erzielt selbst der Grenzanbieter eines Bodenmarktes in der Regel noch einen Preis, der die Angebotskosten wesentlich übersteigt. Infolge der Verknappung des Baubodens erhält theoretisch noch das unter Lage- und Ausnutzbarkeitskriterien geringwertigste Grundstück marktgängigen Charakter.¹⁰¹ Dieser Mechanismus bewirkt, dass alle Bodeneigentümer, die bereits ein Grundstück nutzen, kein Interesse an einer weiteren Ausweitung des Baulandangebots haben, würde doch hierdurch der weitere Wertzuwachs ihrer Immobilien gebremst. Durch Zurückhaltung werden zudem die Bodenpreise über die marktbedingte Knappheit hinaus erhöht, was auch dem verkaufswilligen Eigentümer die Möglichkeit bietet, von erhöhten Preisen zu profitieren. Somit ergibt sich häufig eine Lücke zwischen einem potentiellen und einem realisierten Angebot, das durch einzelwirtschaftlich rationales Marktverhalten der Eigentümer hervorgerufen wird, und Nachfrager, die Boden bebauen wollen, kommen nicht zum Zuge.¹⁰²

Da ein Baugrundstück die Option beinhaltet, zu einem (beliebigen) Zeitpunkt eine über Art und Maß der baulichen Nutzung festgelegte Qualität einer Fläche zu errichten oder durch Erneuerung, Umbau, Modernisierung oder Abriss zu verändern,¹⁰³ deren Restlaufzeit, sofern nicht durch Regulierungen eingeschränkt, stets unendlich ist¹⁰⁴ und deren innerer Wert durch Subventionen erhöht wird,¹⁰⁵ ergibt sich die gesamtwirtschaftliche Problematik, dass, im Gegensatz zu den an den Lebenszyklus des Haushalts gebundenen wohnungswirtschaftlichen Investitionen zur Selbstnutzung, im Mietwohnungsbau staatliche Interventionen notwendig sind, sofern eine Angebotsausweitung oder eine Verbesserung des Bestands durch Modernisierungen oder umfangreiche Sanierungen erfolgen soll, da bauliche Investitionen eine Vernichtung des im Regelfall konstanter oder steigen-

Matti (1986), S. 6; Barlow/Duncan (1992), S. 105; Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 13; Barlow/Duncan (1994), S. 88; Oxley/Smith (1996), S. 40.

98 Vgl. Nell-Breuning (1956b), S. 323–325.

99 Vgl. Härtsman/Quigley (1990), S. 5 f.; Park (1991), S. 5; Barlow/Duncan (1992), S. 105, 111; Barlow/Duncan (1994), S. 88; McCrone/Stephens (1995), S. 2; Ball/Wood (1999), S. 202; Deutsch (1999), S. 142, 206.

100 Vgl. Deutsch (1999), S. 150.

101 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 15.

102 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 17.

103 Vgl. Sotelo (2001), S. 130.

104 Vgl. Sotelo (2001), S. 140.

105 Vgl. Sotelo (2001), S. 152.

der Bodenpreise vorhandenen Aufgelds der Realoption mit sich bringen, für die der Grundstückseigentümer eine Entschädigung erhalten muss, soll er sie realisieren.¹⁰⁶ Ausgeübt wird die Realoption dann nur, wenn der innere Wert nicht negativ ist und von sinkenden Miet- und damit Grundstückspreisen ausgegangen wird.¹⁰⁷ Zu Bebauung führen kann somit die erwartete Streichung einer Vermietersubvention,¹⁰⁸ sowie steuerliche Förderungen wie Abschreibungen, die im jeweiligen Kalenderjahr in Ansatz gebracht werden müssen.¹⁰⁹ Der Einsatz steuerinduzierter Maßnahmen zur Kompensation der Aufgelder birgt jedoch die Problematik, dass der innere Wert der Realoption sich erhöht, sodass mehr Angebot produziert wird, als unter Ausblendung der optionstheoretischen Problematik in einem funktionierenden Gütermarkt erstellt werden würde, und zudem das Ausmaß der Bautätigkeit sich zunächst nicht nach dem Bedarf, sondern nach der insgesamt zu sparenden Steuerbelastung bemisst.¹¹⁰

Weil der Bodenmarkt ein aus den Nutzungsmöglichkeiten abgeleiteter Markt ist, ist eine sichere Ermittlung zukünftiger Erträge von Grundstücken oft schwierig, wenn nicht gar unmöglich, denn Nutzungsmöglichkeiten sind keine konstante Größe, sondern können sich im Laufe der Zeit ändern. Der Grundstücksmarkt ist somit ein spekulativer Markt.¹¹¹ Bei den Anlegern steht nicht nur das Ziel im Vordergrund, Erträge durch Nutzung der Grundstücke zu erwirtschaften, sondern man hofft auch auf noch höhere Erträge beim Weiterverkauf der Immobilie. Besonders deutlich zeigt sich das in wachstumsstarken Ballungsräumen und in zentralen Innenstadtlagen, wo es durch die Kombination von Anlage suchendem Kapital, der Erwartung höherwertiger Nutzungen und der Annahme ständig steigender Nachfrage zu einem künstlichen Hochschrauben, einem Bubble-Effekt, der Bodenpreise kommt. Spekulative Investoren erhöhen die Bodenpreise, indem sie verstärkt in die Objekte und Grundstücksanlagen investieren, die schon in der Vergangenheit die größten Preissteigerungen besaßen.¹¹² Bei Preisstagnation hingegen verfällt der Grundstücksmarkt auf der Angebotsseite tendenziell in Attentismus.¹¹³ Dieser Mechanismus hat eine starke Entkopplung der Bodenpreise von den auf den Böden erwirtschafteten Erträgen zur Folge, verringert die Veräußerungs- und Nutzungsbereitschaft und lässt Bauland als inflationssicheres Anlageobjekt erscheinen.¹¹⁴

Für Developer steht tendenziell nicht die Erzielung langfristiger Produktivitätssteigerungen, sondern die spekulative Appropriierung kurzfristig erzielbarer Bodenwertsteigerungen durch Bebauung im Vordergrund, mit gesamtwirtschaftlich nachteiligen Auswirkungen auf dynamische Effizienz und Stabilisierung.¹¹⁵ „Despite appearance, housebuilding is only partially the business of putting up houses. The houses are the socially acceptable side of making profits out of land appreciation.“¹¹⁶

106 Vgl. Sotelo (2001), S. 163 f.

107 Vgl. Sotelo (2001), S. 147, 156.

108 Vgl. Sotelo (2001), S. 152.

109 Vgl. Sotelo (2001), S. 153.

110 Vgl. Sotelo (2001), S. 164.

111 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 6, 19.

112 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 7.

113 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 14.

114 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 15; Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 7.

115 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 89, 116 f., 155 f.

116 Investors Chronicle, 8/1/4, zit. nach Barlow/Duncan (1994), S. 89.

2.1.6 Durch Heterogenität eingeschränkte Markteffizienz

Im Unterschied zu vielen anderen Märkten zeichnet sich der Wohnimmobilienmarkt durch eine große Marktheterogenität aus.¹¹⁷ Jede Wohnimmobilie unterscheidet sich von anderen nicht nur durch ihre Lage, sondern auch durch ihre Gestaltung, ihre Ausstattung und ihre Nutzung.¹¹⁸ Regionale Ungleichgewichte sind auch bei einem gesamtwirtschaftlich ausgeglichenem Wohnungsmarkt möglich.¹¹⁹

Diese Heterogenität von Wohnimmobilien bewirkt eine eingeschränkte Markttransparenz.¹²⁰ Für jede Siedlung, jeden Wohnblock, jedes Wohnhaus und sogar jede einzelne Wohnung bildet sich ein eigener Preis.¹²¹ Die monetären und nichtmonetären Transaktionskosten sind sehr hoch, was geringe Kapitalumschlagshäufigkeit, dünne oder fehlende Märkte und eingeschränkte Fungibilität zur Folge hat.¹²² Es entstehen komplexe Akteurkonstellationen, die nur schwer zu durchschauen sind.¹²³ Der Gleichgewichtspreis ist ein Referenzpreis, die konkreten Preise erscheinen als Preisdispersion. Die Preisdispersion eines Teilmarkts wird durch Preisdifferentiale überlagert, die durch die Segmentation in verschiedene Eigentumsformen entstehen und die Vermögensposition der Konsumenten empfindlich verzerren können.¹²⁴ Die marktbestimmte Preisdispersion erzeugt eine unerwünschte Redistribution von Ressourcen, wenn Anbieter den dringenden Bedarf der Nachfrage nutzen, um in dem durch die Dispersion erzeugten „Noise“ eine Anbieterrente abzuschöpfen. Dies fällt ihnen um so leichter, je mehr sich der marktbestimmten Komponente eine segmentationsbestimmte Preisdispersion überlagert.¹²⁵

Die Eigendynamik eines privatwirtschaftlichen Wohnimmobilienmarktes führt zu einer zunehmenden Profilierung und Segregation von Wohngebieten, denn mit dem Niveau der sozialen Exklusivität erhöht sich die Miete oder Eigenmiete und damit der Marktwert einer Wohnimmobilie.¹²⁶ Auch wenn die diskriminierten Gruppen bereit und in der Lage sind, für ein qualitativ höherwertiges Wohnumfeld entsprechend zu zahlen, da sie bereits für Wohnraum in marginalisierten Wohnvierteln überhöhte Preise entrichten müssen, sorgen die Anreizstrukturen für einen effektiven und persistenten Ausschluss.¹²⁷

Zwischen den verschiedenen Wohnungsteilmärkten besteht zwar ein enger Verbund, sodass sich Angebots- und Nachfrageverschiebungen auf einem Teilmarkt auf benachbarten Teilmärkten fortpflanzen, was als Filtering bezeichnet wird.¹²⁸ Die große Gefahr eines marktgesteuerten Filtering-Prozesses besteht jedoch in der inhärenten Tendenz zur

117 Vgl. Matti (1986), S. 6; Eekhoff (1987), S. 3; Harvey (1987), S. 25; Park (1991), S. 26; Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 13.

118 Vgl. Dickens et al (1985); Eekhoff (1987), S. 3; Harvey (1987), S. 25; Härsmann/Quigley (1990), S. 2; Park (1991), S. 29; Lundqvist (1992a), S. 10 f.

119 Vgl. Nolte (2000), S. 62 f.

120 Vgl. Eekhoff (1987), S. 3; Harvey (1987), S. 25; Härsmann/Quigley (1990), S. 2.

121 Vgl. Deutsch (1999), S. 22.

122 Vgl. Pyhrr et al. (1989), S. 13; Härsmann/Quigley (1990), S. 2; Park (1991), S. 29; Börsch-Supan (1994), S. 120; Deutsch (1999), S. 43.

123 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 13.

124 Vgl. Deutsch (1999), S. 23, 93.

125 Vgl. Deutsch (1999), S. 93.

126 Vgl. Häußermann (2000), S. 14 f.

127 Vgl. Bourne (1981), S. 91; Barlow/Duncan (1992), S. 106.

128 Vgl. Westphal (1978), S. 545 ff.

Wohnsegregation, der die sozioökonomisch benachteiligten Gruppen auf den Teil des Wohnungsbestands verweist, der durch Neubau und Umzugsketten frei wird.¹²⁹ Nur wenn der Wohnungsmarkt stark angespannt ist und insbesondere die Wohnungsversorgung unterer Einkommensschichten und diskriminierter Bevölkerungsgruppen schlecht ist, werden alle im Profilierungsprozess freigesetzten Wohnungen wieder belegt. In Ausnahmefällen kann die Belegungsdichte sogar zunehmen, wenn die Wohnungen des verfallenden Gebietes relativ groß sind und wenn die nachrückenden Haushalte sich nur sehr kleine und schlechte Wohnungen leisten können, sodass es sich lohnt, bestehende Wohnungen aufzuteilen, wie im Zusammenhang mit radikalen Flächensanierungen in einzelnen amerikanischen Städten während der sechziger Jahre oder zur Zeit des kräftigen Zustroms von Gastarbeitern in einzelnen Städten der Bundesrepublik.¹³⁰

2.1.7 Hohe Externalitäten in Produktion und Konsum

In Produktion und Konsum urbanen Wohnraums sind gravierende Externalitäten im Überfluss vorhanden.¹³¹ Die für Nutzungswert und Preis einer urbanen Wohnimmobilie ausschlaggebendsten Einflussfaktoren liegen regelmäßig außerhalb des Einflussbereichs des Eigentümers.¹³² Die städtische Bodenrente wird im wesentlichen durch die positiven externen Effekte einer städtischen Verdichtung verursacht, zu denen öffentliche Planungen und Investitionen erheblich beitragen.¹³³ Versuche theoretischer Modellierungen finden sich in der Theorie öffentlicher Güter, in der Theorie des Föderalismus sowie in hedonistischen Bewertungstechniken.¹³⁴

Wohngebäude stehen im Siedlungsverband.¹³⁵ Die Qualität des Gutes Wohnen ergibt sich neben dem Zustand der Wohneinheit auch aus der baulichen Gestaltung und der sozialen Qualität des nachbarschaftlichen Umfelds, der Qualität des Wirtschafts-, Freizeit-, Kultur- und Bildungsstandorts und dem Angebot an technischen und sozialen öffentlichen Dienstleistungen.¹³⁶ Siedlungsstrukturen verfestigen soziale Strukturen, können aber auch kumulative Prozesse der Segregation und des Verfalls auslösen.¹³⁷ Ähnlich wie Bildung, Erziehung und Gesundheitsvorsorge stellt die Wohnungsversorgung als materielle Lebensgrundlage gegenwärtiger und künftiger Einwohner ein meritokratisches Gut dar, dessen Konsum neben dem einzelwirtschaftlichen Nutzen auch in vielfältiger Weise gesamtwirtschaftlichen Nutzen stiftet.¹³⁸

129 Vgl. Bourne (1981), S. 91; Best (1990), S. 5; Park (1991), S. 28.

130 Vgl. BMRBS (1979b), S. 26.

131 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 107; Oxley/Smith (1996), S. 10.

132 Vgl. Matti (1986), S. 6; Härsmann/Quigley (1990), S. 2; Park (1991), S. 27.

133 Vgl. Pfeiffer (1993), S. 371; Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 9.

134 Vgl. Tiebout (1956); Kain/Quigley (1970); Head (1974); Musgrave/Musgrave (1984); Goodman (1978); Rosen (1978), zit. nach Park (1991), S. 27, 29.

135 Vgl. Matti (1986), S. 6.

136 Vgl. Matti (1986), S. 6; Leushacke/Wegener (1987), S. 212; Härsmann/Quigley (1990), S. 2; Park (1991), S. 29, 179; Deutsch (1999), S. 23; MacLennan/More (1999), S. 17.

137 Vgl. BMRBS (1979b), S. 42; Börsch-Supan (2000), S. 26.

138 Vgl. Park (1991), S. 7, 25; Barlow/Duncan (1992), S. 107; Oxley/Smith (1996), S. 11; MacLennan/More (1999), S. 17.

In weit stärkerem Maße als bei vielen anderen Sachinvestitionen bedingen und erfordern sich individuelle und kollektive Investitionen wechselseitig.¹³⁹ Die Lage ist nicht eine dem Grundstück inhärente Eigenschaft, sondern es empfängt sie von seiner Umgebung und trägt seinerseits dazu bei, anderen Grundstücken ihre Lage zu geben, sodass idealiter jedes Grundstück kraft der Gemeinschaftsgebundenheit des urbanen Grundvermögens sich so in das Ganze einordnet, dass alle eine Lage aufweisen, die die physischen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung erfüllen kann.¹⁴⁰ Einmal errichtet, bleiben Wohnungsbauinvestitionen langfristig wirksam und lokal gebunden, sodass sie von gegenwärtigen und künftigen Generationen genutzt werden können und so einen entscheidenden Einfluss auf den zukünftigen Entwicklungsverlauf der Region ausüben.¹⁴¹ Da zudem urbaner Boden nur begrenzt reproduzierbar und eine Änderung der Bodennutzung häufig mit hohen, teilweise prohibitiven Umwidmungskosten verbunden ist, bestehen, ähnlich wie bei erschöpfbaren natürlichen Ressourcen, Entscheidungsinterdependenzen zwischen den Generationen.¹⁴²

Im urbanen Raum ist langfristig angelegte öffentliche Planung erforderlich, die öffentliche und private Investitionen räumlich und zeitlich koordiniert und die Verfügungsberechtigung und Gestaltungsfreiheit der Eigentümer einschränkt durch die Einbindung in das bauliche Umfeld und die gesellschaftlichen und ökonomischen Erfordernisse der Region.¹⁴³ Das hohe Ausmaß an öffentlichen Aufwendungen bei der Bereitstellung von Wohnraum erfordert ferner, dass die komplementäre Ressource urbaner Boden am richtigen Ort, zur richtigen Zeit und zu angemessenen Kosten bereit steht.¹⁴⁴ Stadtentwicklung tangiert deshalb Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und der statischen und dynamischen Allokationseffizienz.¹⁴⁵

Insbesondere die Umwandlung ländlichen in urbanen Boden führt zu hohen Wertsteigerungen.¹⁴⁶ Kommen die öffentliche Planungen und Investitionen durch erhebliche Bodenwertsteigerungen den wenigen Bodeneigentümern und Developern quasi leistungslos zugute, so besteht auf privater Seite ein Anreiz zur suboptimalen Nutzung durch Baulandhortung, während den Kommunen die Mittel fehlen, um das notwendige Stadtwachstum zu finanzieren und die künftigen Nutzer mit hohen Wohnkosten belastet werden.¹⁴⁷ Die größte Last tragen im Regelfall die Haushalte mit niedrigem Einkommen über hohe und im Zeitablauf real steigende Wohnkosten, Wohnungsnot und Überbelegung.¹⁴⁸ Zudem kapitalisiert sich jede Subventionierung der Wohnungsnutzung elastizitätenabhängig bis zu einem gewissen Grade in Bodenwertsteigerungen.¹⁴⁹ Es ist deshalb aus fiskalischen, allokativen und verteilungspolitischen Gründen für den wohnungswirtschaftlichen Sektor entscheidend, in wie weit es durch institutionelle Innovationen gelingt, die Preisentwicklung urbanen Bodens unter Kontrolle zu halten.¹⁵⁰

139 Vgl. Heuer (1991), S. 24; MacLennan/More (1999), S. 17.
 140 Vgl. Nell-Breuning (1956a), S. 312 f.
 141 Vgl. Härsmann/Quigley (1990), S. 3, 5; Park (1991), S. 29.
 142 Vgl. Besserer (1984), S. 305 f.
 143 Vgl. Matti (1986), S. 6; Härsmann/Quigley (1990), S. 3; Park (1991), S. 29.
 144 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 11; Park (1991), S. 6, 171, 179.
 145 Vgl. Park (1991), S. 171.
 146 Vgl. Park (1991), S. 17, 225, 254.
 147 Vgl. Park (1991), S. 6, 171, 178 f., 225.
 148 Vgl. Park (1991), S. 6, 15, 205, 212, 252.
 149 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 39.
 150 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 11.

2.1.8 Verteilungspolitische Bedeutung

Fragen der Verteilung des Wohnungsbestands und der Kosten seiner Nutzung besitzen eine eminente verteilungspolitische Bedeutung.¹⁵¹ Die Wohnimmobilie ist das wertvollste Asset im Portfolio eines durchschnittlichen Haushalts und beansprucht einen hohen Teil seines Einkommens.¹⁵² In den USA besteht rund 40 % des gesamtwirtschaftlichen Vermögens aus Wohnimmobilien.¹⁵³ In Deutschland entfällt rund die Hälfte des in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen privaten Kapitalstocks auf den Wohnungsbestand,¹⁵⁴ und das volkswirtschaftliche Nettoanlagevermögen des gesamten Unternehmenssektor mit Ausnahme der Wohnungsvermietung wie auch das Geldvermögen der privaten Haushalte sind jeweils geringer als das in Wohnimmobilien gebundene Vermögen.¹⁵⁵

Etwa ein Fünftel der gesamtwirtschaftlichen Einkommensverwendung entfällt auf die Wohnungsnutzung.¹⁵⁶ In allen Ländern, unabhängig vom durchschnittlichen Lebensstandard, ist ein großer Teil der Bevölkerung außerstande, die vollen Kosten einer akzeptablen Wohnungsversorgung zu tragen.¹⁵⁷ In Westeuropa sind schätzungsweise ein Viertel bis ein Drittel der Einwohner nicht in der Lage, die vollen ökonomischen Kosten ihres Wohnkonsums zu übernehmen.¹⁵⁸

Auf den schwächeren Glieder in der sozialen Kette, die ihre Kreditwürdigkeit als Zahler oder Verlässlichkeit als Mieter nicht ausreichend darstellen können, lasten auf dem Wohnungsmarkt verbreitet die höheren Risiken und Kosten, und tragen so häufig zum Auftreten asymmetrischer Information bei. Die Rationierung und die perzipierte Rationierung, der entmutigte Verzicht auf Suchaktionen auf dem Wohnungs- und Kreditmarkt, legen nahe, dass die öffentliche Hand durch ein öffentliches Mietwohnungsangebot und risikoversichernde Finanzierungsdesigns, die privatwirtschaftlich zu angemessenen Prämienkonditionen nur bei hoher Bonität und begrenztem Risiko erhältlich sind, die Chancen im rechtzeitigen Zugang zu angemessenem Wohnen steigern und volkswirtschaftliche Verluste aus nicht realisierten Projekten abwenden kann.¹⁵⁹

2.1.9 Konjunktur- und wachstumspolitische Bedeutung

Der wohnungswirtschaftliche Sektor ist mit rund der Hälfte des in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen privaten Kapitalstocks, was seinen Kapitaleinsatz betrifft, der größte Sektor einer Volkswirtschaft.¹⁶⁰ Mit etwa einem Drittel der Bruttoanlageinvestitionen ist die Wohnungswirtschaft auch einer der wichtigsten Investoren einer entwickelten Volkswirtschaft.¹⁶¹ Etwa 10 % des BIP entfallen in Europa auf offiziell

151 Vgl. Park (1991), S. 25, 212; Oxley/Smith (1996), S. 12, 15; Deutsch (1999), S. 39.

152 Vgl. Park (1991), S. 25, 212, 225.

153 Vgl. DiPasquale/Wheaton (1996), S. 5.

154 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 265.

155 Vgl. Bach/Bartholmai (1996), S. 61.

156 Vgl. Maclennan/More (1999), S. 17.

157 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 1 f.

158 Vgl. Park (1991), S. 31; Härsmann/Quigley (1990), S. 3; McCrone/Stephens (1995), S. 1 f.

159 Vgl. Deutsch (1999), S. 28, 82, 84, 284 f.

160 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 265.

161 Vgl. Wielens (1994), S. 97; GdW (1996), S. 3, 10; Nolte (2000), S. 81; Oswald (2000), S. 9 f.

registrierte Bauleistungen, die tatsächliche Wertschöpfung liegt aufgrund des hohen Anteils der Schattenwirtschaft, die nach wissenschaftlichen Schätzungen 1997 15 % des BIP betrug, wovon fast die Hälfte auf Bauleistungen entfiel,¹⁶² um einiges höher.¹⁶³ Der Multiplikator von Wohnungsbauinvestitionen wird auf 2,4 geschätzt.¹⁶⁴

Damit besitzt die Wohnungswirtschaft eine Schlüsselfunktion im Rahmen der Konjunktur- und Wachstumspolitik, aber auch in der regionalen Entwicklungs- und Strukturpolitik.¹⁶⁵ Produktion, Konsum und Instandhaltung von Wohnraum schaffen Anreize für Beschäftigung, Produktion und Ersparnisbildung für die gesamte Volkswirtschaft.¹⁶⁶ Wohnungswirtschaftliche Investitionen erhöhen das Sozialkapital, den Konsumfond, nicht das Produktionspotential einer Volkswirtschaft.¹⁶⁷ Theoretisch ist das gesamtwirtschaftliche Optimum der Wohnungsbauinvestitionen erreicht, wenn der marginale Beitrag des wohnungswirtschaftlichen Sektors zum Volkseinkommen dem marginalen Rückgang des Beitrags der anderen Sektoren entspricht.¹⁶⁸

Wachstum und dynamische Effizienz werden erhöht, indem die öffentliche Hand den Unterschied zwischen privater und der sozialer Diskontrate überbrückt und die dem privaten Sektor inhärente Tendenz zur Unterinvestition in extrem langlebige Wirtschaftsgüter ausgleicht.¹⁶⁹ Aus makroökonomischer Perspektive liefert die Variation der Wohnungsbauförderung neben der Glättung von unerwarteten Engpässen in der Wohnungsverorgung aufgrund ihrer hohen Beschäftigungs- und Multiplikatorwirkungen einen wichtigen Bestandteil der Stabilisierungspolitik.¹⁷⁰ Wohnungsbauprogramme eignen sich hervorragend zur Stimulation der lokalen oder regionalen Wirtschaft und zur Redistribution zwischen Regionen.¹⁷¹

Wohneigentumsförderung erhöht tendenziell die gesamtwirtschaftliche Ersparnisbildung.¹⁷² So liegt in Deutschland die Sparquote von Haushalten mit Wohneigentum um das Doppelte bis Dreifache über der von Haushalten ohne.¹⁷³ Die statische und dynamische Effizienz und damit die Wachstumsdynamik wird erhöht, wenn über eine Reduktion der endogenen Zyklizität des Wohnungsbaus Produktivitätsfortschritte erzielt werden, und über eine Förderung der Standardisierung eine exzessive Produktdiversifizierung vermieden wird.¹⁷⁴ Auch ein signifikanter Anteil sozialen Wohnungsbaus und Selbstbaus schwächt die sektorendogene Zyklizität ab.¹⁷⁵

Die intergenerationale und intragenerationale Redistribution über wohnungswirtschaftliche Investitionen im europäischen „goldenen Zeitalter des Wohnungsbaus“,

162 Vgl. Schneider (1998), S. 53.

163 Vgl. Friedrichs (2000), S. 63.

164 Vgl. Hämmerlein (1996), S. 15.

165 Vgl. Matti (1986), S. 3; Brink (1988), S. 20; Härsmann/Quigley (1990), S. 6 f.; Park (1991), S. 25 f., 31; Oxley/Smith (1996), S. 13; GdW (1996), S. 10.

166 Vgl. Park (1991), S. 26.

167 Vgl. Folin (1985), S. 52; Harvey (1982), S. 229; Matti (1986), S. 7.

168 Vgl. Burns/Grebler (1976), S. 98.

169 Vgl. Härsmann/Quigley (1990), S. 5; Barlow/Duncan (1992), S. 108 f.

170 Vgl. Härsmann/Quigley (1990), S. 3; Park (1991), S. 31; Tomann (1996), S. 51; Oxley/Smith (1996), S. 13–15; Börsch-Supan (2000), S. 26.

171 Vgl. Härsmann/Quigley (1990), S. 3, 10.

172 Vgl. Park (1991), S. 26; Pfeiffer (1993), S. 343.

173 Vgl. Hamm (1994), S. 18.

174 Vgl. Härsmann/Quigley (1990), S. 4–6; Park (1991), S. 31.

175 Vgl. Martens (1985), S. 609; Barlow/Duncan (1992), S. 163.

Mitte der dreißiger bis Mitte der siebziger Jahre, die die Wohnungsversorgung der Haushalte mittleren und niedrigen Einkommens stark verbesserte, führte über eine Verbesserung der Gesundheit der Bewohner und der Bildungschancen ihrer Kinder zu einer beträchtlichen Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Humankapitals und damit zu deutlich höheren und stabileren Wachstumsraten der Volkswirtschaften.¹⁷⁶

2.1.10 Arbeitsmarktpolitische Bedeutung

Die Bauindustrie ist bezüglich der Beschäftigung unter Einschluss der Zulieferer die größte europäische Branche.¹⁷⁷ Damit besitzen Bauinvestitionen hohe Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen.¹⁷⁸ Die Wohnsitzwahl ist zugleich eine Wahl des Zugangs zu Arbeitsplätzen, sodass die regionalen Wohnungsmärkte nachfrageseitig direkt von der regionalen Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung und indirekt über die vom Strukturwandel induzierten internen Bevölkerungswanderungen gesteuert werden und sich regionale Wohnungsengpässe unmittelbar auf das Arbeitsangebot in dynamischen Regionen auswirken.¹⁷⁹ Da ein hoher und steigender Anteil der Lebenshaltungskosten eines durchschnittlichen Haushalts auf die Wohnkosten entfällt, sind sie ein wesentlicher Einflussfaktor auf die durchschnittlichen Arbeitskosten ihrer Region.¹⁸⁰ Mietpreisrechtsregulierungen, die nicht-kostenbasierte Mieterhöhungen massiv begrenzen, dienen demzufolge primär einer Versicherung der Gesamtwirtschaft gegen makroökonomische Schocks, die plötzliche, die internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährdende Erhöhungen der Arbeitskosten nach sich ziehen.¹⁸¹ Auch der Aufbau eines kostenmietenbasierten öffentlichen oder paraöffentlichen Wohnungsangebots, der bis zur Marktführerschaft reichen kann, dient neben distributiven Zielsetzungen der Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft durch Stabilisierung der Arbeitskosten.¹⁸²

2.2 Begründung, Formen und Pfadabhängigkeit wohnungswirtschaftlicher Interventionen

2.2.1 Begründungen für Staatseingriffe

Aus den bisher abgeleiteten gutsspezifischen und gesamtwirtschaftlichen Eigenschaften des wohnungswirtschaftlichen Sektors mit seinen Verflechtungen zu vor- und nachgelagerten Märkten und seiner hohen gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Bedeutung ergeben sich vielfältige und schwerwiegende Begründungen für ein hohes und dauerhaftes Interventionsniveau. Es ist unmittelbar ersichtlich, dass es auch, aber

176 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 191, 205.

177 Vgl. Friedrichs (2000), S. 63.

178 Vgl. Matti (1986), S. 3; Brink (1988), S. 20; Oxley/Smith (1996), S. 13.

179 Vgl. Matti (1986), S. 3; Härsmann/Quigley (1990), S. 2, 10; Barlow/Duncan (1992), S. 126; Becker (1998), S. 3; MacLennan/More (1999), S. 17.

180 Vgl. Matti (1986), S. 3; Deutsch (1999), S. 211.

181 Vgl. Gyourko (1990), S. 5, 9.

182 Vgl. Kemeny (1981); S. 25, 155; Kemeny (1995), S. 40.

nicht primär verteilungspolitische, sondern vorrangig alloкатive, wachstums-, beschäftigungs- und stabilisierungspolitische Gründe sind, die die Wirtschaftspolitik aller entwickelten und vieler aufholenden Volkswirtschaften dazu bewegen, den wohnungswirtschaftlichen Sektor weit stärker als andere Sektoren der Volkswirtschaft zu regulieren.

Schon die Notwendigkeit der Regulierung der vorgelagerten Märkte urbane Bodennutzung und Kreditvergabepraxis des Bankensektors beeinflusst in hohem Maße den wohnungswirtschaftlichen Sektor. Die hohe endogene Zyklichkeit des Wohnungsbaus wirkt sich aufgrund des hohen Beitrags zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und der hohen Beschäftigungsintensität in hohem Maße destabilisierend auf den Rest der Wirtschaft aus und induziert damit stabilisierungspolitisch motivierte Interventionen. Die Aneutralität des in den meisten Mitgliedsländern der OECD auf der Schanz-Haig-Simon-Konzeption beruhenden Steuersystems, die sich um so mehr auswirkt, je langlebiger und wertvoller das Wirtschaftsgut ist, überträgt zwangsläufig beträchtliche Verzerrungen auf den wohnungswirtschaftlichen Sektor, die der Korrektur bedürfen. Schließlich ist es ein ganzes Spektrum makroökonomischer Zielsetzungen, von der Wachstums-, Stabilisierungs-, Beschäftigungs-, Regional- und Strukturpolitik bis hin zu außenwirtschaftlichen Erfordernissen, die ein hohes und dauerhaftes Interventionsniveau im wohnungswirtschaftlichen Sektor nahe legen. Und nicht zuletzt ist ein gesellschaftspolitisches Versagen in der adäquaten Wohnraumversorgung der Bevölkerung sichtbar und hat zu spürbare negative Auswirkungen auch auf die gut versorgten Bevölkerungsgruppen, um es auch in wenig demokratischen Staaten dauerhaft negieren zu können.

2.2.2 Formen und Reichweite der Staatseingriffe

Verglichen mit anderen realwirtschaftlichen Sektoren unterliegt die Wohnungswirtschaft somit einem überaus hohen und im Zeitablauf zunehmenden Interventionsniveau.¹⁸³ Nahezu überall in der entwickelten und sich entwickelnden Welt werden Baulandbereitstellung sowie Produktion, Verteilung, Finanzierung und Nutzung von Wohnraum auf vielfältige und komplexe Weise gesteuert, reguliert und subventioniert,¹⁸⁴ und die Subvention des Wohnungsangebots subventioniert neben dem Bodenmarkt auch die vorgelagerten Märkte für Kapital und Bauleistungen.¹⁸⁵ Die fiskalisch sichtbaren Aufwendungen schwanken in den entwickelten Volkswirtschaften zwischen 1 % und 4 % des BIP.¹⁸⁶

Die Eingriffe in die *Wohnimmobilienfinanzierung* reichen von der Vorsparförderung und der Separierung vom allgemeinen Kapitalmarkt über die Regulierung der Beleihung, die Bereitstellung von Förderdarlehen, Zinssubventionen und Darlehenskreditversicherungen bis zur Schaffung von Sekundärmarktinstitutionen für Immobilienkredite.

Bodenregulierungssysteme erstrecken sich von überwiegend am Markt orientierten Market-led-Systemen mit geringer Verbindlichkeit der Planaussagen bis zu überwiegend

183 Vgl. Härsmann/Quigley (1990), S. 1; Park (1991), S. 30.

184 Vgl. Härsmann/Quigley (1990), S. 1; Park (1991), S. 30; Barlow/Duncan (1994), S. 89 f.; McCrone/Stephens (1995), S. 2.

185 Vgl. Hämmerlein (1996), S. 61.

186 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 3 f.

an verbindlichen öffentlich-rechtlichen Plänen orientierten Plan-led-Systemen.¹⁸⁷ Im Planungsprozess sich ergebenden Bodenwertsteigerungen werden, je nach Planungssystem, in verschiedenem Ausmaß von den planenden Kommunen abgeschöpft. Möglich ist auch, dass die Kommune durch Pachtvergabe weitestgehend selbst Eigentümer des urbanen Baulands bleibt.

Steuerliche Regelungen können mehr oder weniger stark regressiv sein und entweder die private Mietwohnung oder das Wohneigentum stärker fördern.¹⁸⁸ Die überall beträchtliche steuerliche Wohneigentumsförderung kann nach dem Investitionsgut-, dem Konsumgutmodell oder einer Mischung aus beiden erfolgen, Begrenzungen vorsehen oder nicht.¹⁸⁹ Grundsteuern variieren stark in der Höhe und in der Aufteilung auf Grundstück und Gebäude.¹⁹⁰

Wohnkostenbeihilfen werden für alle Wohnformen, nur für spezielle Wohnformen oder nur für spezielle Wohneinheiten gewährt, sind indexiert oder nicht, beziehen die gesamten Wohnkosten oder nur einen Teil in die Berechnung ein, werden dem Mieter oder dem Vermieter ausbezahlt.

Objektsubventionen werden für alle oder nur für gemeinnützige Bauherren aufgelegt, sind an Qualitäts- und Kostenregulierungen geknüpft oder nicht.

Mietrecht und Mietpreisrecht sind in vielfältiger Weise gestaltbar.¹⁹¹

Der Zugang zum öffentlichen Mietwohnungsangebot ist mehr oder weniger stark oder überhaupt nicht limitiert, die Qualität unterscheidet sich stark.

2.2.3 Die außergewöhnlich hohe Pfadabhängigkeit wohnungswirtschaftlicher Interventionen

Nationale Wohnungspolitik unterscheiden sich beträchtlich und weisen keine Konvergenz im Zeitablauf auf.¹⁹² Eher scheint sich mit zunehmendem sozioökonomischen Entwicklungsstand der Spielraum für divergierende Entwicklungen auszuweiten.¹⁹³ Die Verschiedenheit in der Gewichtung der Wohnungsnutzungsformen steht kaum in einer Beziehung zum erreichten Lebensstandard.¹⁹⁴ Über das Bodenpreisniveau und damit auch über die Wohnimmobilienpreise entscheiden weniger die objektiven Bedingungen wie Einwohnerdichte und Einkommensniveau als vielmehr das nationale Bodenregulierungssystem und die steuerlichen Rahmenbedingungen.¹⁹⁵ Zwischen der Höhe der fiskalisch sichtbaren Aufwendungen für die Wohnungspolitik und der Wohneigentumsquote besteht kein Zusammenhang.¹⁹⁶ Trotz hoher Bevölkerungsdichte können Länder niedrige Baulandpreise und einen hohen Einfamilienhausanteil aufweisen.¹⁹⁷

187 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. XXVII.

188 Vgl. Wood (1990), S. 67; McCrone/Stephens (1995), S. 19.

189 Vgl. Wood (1990), S. 44 f., 67; Oxley/Smith (1996), S. 53.

190 Vgl. Wood (1990), S. 48.

191 Vgl. Härtsman/Quigley (1990), S. 27.

192 Vgl. Brink (1988), S. 20; Park (1991), S. 30; Barlow/Duncan (1994), S. 27; McCrone/Stephens (1995), S. 1.

193 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 27.

194 Vgl. Matznetter (1995), S. 3, 8 f.; McCrone/Stephens (1995), S. 17.

195 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997), S. 80.

196 Vgl. Matznetter (1995), S. 28.

197 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997), S. 80.

Das deutet darauf hin, dass, was häufig in Analyse und Modellierung unzureichend berücksichtigt wird, wohnungswirtschaftliche Märkte primär Netzwerke aus Institutionen und Interessenorganisationen sind,¹⁹⁸ die aufgrund der hohen Eingriffsintensität und der extremen Langlebigkeit der Wohnimmobilien, der „Kraft der akkumulierten Bestände“,¹⁹⁹ ein außergewöhnlich hohes Maß an Pfadabhängigkeit aufweisen.²⁰⁰ Die Eigenschaft der Pfadabhängigkeit und ihre Implikationen für die ökonomische Analyse beschreibt der Wirtschaftsnobelpreisträger Douglass C. North wie folgt:

„Path dependence means that history matters. We cannot understand today's choices (and define them in the modeling of economic performance) without tracing the incremental evolution of institutions.“²⁰¹ „History matters. It matters not just because we can learn from the past, but because the present and the future are connected to the past by the continuity of a society's institutions. Today's and tomorrow's choices are shaped by the past.“²⁰² „Once a development path is set on a particular course, the network externalities, the learning process of organizations, and the historically derived subjective modeling of the issues reinforce the course ... The increasing returns characteristics of an initial set of institutions ... will create organizations and interest groups with a stake in the existing constraints. They will shape the polity in their interests ... As a result the economy will evolve policies that reinforce the existing incentives and organizations.“²⁰³ „Marginal adjustment in such cases does not lead to convergency.“²⁰⁴

2.3 Begründung der Länderauswahl

Da bei einem hohen Ausmaß an Pfadabhängigkeit konvergierende Entwicklungstrends im Normalfall nicht zu erwarten sind²⁰⁵ und zudem auf regionaler und lokaler Ebene Nationen übergreifendes institutionelles Lernen im Aufbau von politischen und bürokratischen Institutionen und in der Formulierung und Implementierung von Strategien noch vergleichsweise schwach ausgeprägt ist,²⁰⁶ stellt sich die interessante Frage, welches institutionalisierte Zusammenspiel von Markt und Staat in der Bereitstellung von Wohnraum im Zeitablauf welchem Entwicklungspfad folgte und welche Ergebnisse hervorbrachte und wo seine spezifischen Stärken und Schwächen lagen. Aus den Clustern ähnlich ausgerichteter nationaler Wohnungspolitik wurde deshalb für vier sehr unterschiedliche wohnungspolitische Regimes jeweils ein typischer Vertreter ausgewählt, dessen nationale Wohnungspolitik im vergangenen Jahrhundert aus sozioökonomischer Perspektive dargestellt wird. Die ausgewählten Länder lassen sich in die im folgenden ohne Anspruch auf Vollständigkeit skizzierten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Cluster einordnen:

198 Vgl. Pfeiffer (1993), S. 287, 311.

199 Schulz (1986), S. 166.

200 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 10 f.; Barlow/Duncan (1994), S. 27; Oxley/Smith (1996), S. 2; Balchin (1996a), S. 11f.

201 North (1990), S. 100.

202 North (1990), S. vii.

203 North (1990), S. 99.

204 North (1990), S. 101.

205 Vgl. North (1990), S. 101.

206 Vgl. Snickars (1991), S. 81 f.

Deutschland wurde gewählt als Beispiel für die Wohnungspolitik einer entwickelten Volkswirtschaft mit einer tendenziell korporatistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur. In korporatistischen Volkswirtschaften kommt der Konservierung der Statusdifferenziale eine überragende Bedeutung zu, sodass die Wirtschaftspolitik besitzstandswahrenden Regulierungen und Subventionen sehr aufgeschlossen gegenüber steht.²⁰⁷ Die Investitionen in Humankapital sind vergleichsweise gering und erfolgen mit Hilfe der Errichtung von fast unüberwindbaren Bildungsbarrieren selektiv nur für die Angehörigen der oberen sozialen Schichten. Der soziale Gradient des Bildungswesens, die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von Herkunft und sozialem Umfeld, ist im internationalen Vergleich außergewöhnlich hoch, die soziale Mobilität dementsprechend außergewöhnlich gering. Das Verhalten gegenüber Zuwanderern ist von negativer Integration geprägt. Regulierungsniveau, Steuer- und Abgabenbelastung, Staatsquote und Subventionsquote nehmen im Zeitablauf kontinuierlich zu. Die Arbeitslosigkeit ist überwiegend struktureller Natur mit starken Hystereseeffekten. Das soziale Sicherungssystem sichert primär im Arbeitsleben erreichte Besitzstände und ist deshalb lückenhaft. Obwohl die Transferquote im Zeitablauf beträchtlich ansteigt, erfolgt wenig Redistribution. Die Reformbereitschaft ist ausgesprochen gering, sodass Prozesse kollektiven pathologischen Lernens häufig zu beobachten sind.

Spanien wurde, obwohl es heute bereits fast am Ende des Aufholprozesses steht, gewählt, um aufzuzeigen, welchen Stellenwert und welche Struktur der wohnungswirtschaftliche Sektor in den verschiedenen Phasen eines gesamtwirtschaftlichen Aufholprozesses besitzen kann und wo typische Problemereiche liegen können. Aufholende Volkswirtschaften besitzen aufgrund ihres Entwicklungsstandes noch eine niedrige Staatsquote und bei niedriger Effizienz der Finanzverwaltung eine geringe Steuer- und Abgabenbelastung, aber vergleichsweise hohe Sozialversicherungsbeiträge im noch wenig umfangreichen formellen Sektor der Volkswirtschaft. Die Steuererhebung konzentriert sich auf indirekte Steuern. Die Arbeitsnachfrage überschreitet beträchtlich das Arbeitsangebot, Arbeitsmigration besitzt große Bedeutung. Enge Verflechtungen bestehen im Rahmen der Industrialisierungspolitik zwischen Industrie und Politik, in der Anfangsphase häufig gestützt durch autoritäre Regierungen oder Militärdiktaturen, die sich erst allmählich mit dem wachsenden Wohlstand breiter Schichten der Bevölkerung demokratisieren. Traditionelle soziale Netzwerke der Großfamilie ersetzen noch weitgehend soziale Sicherungssysteme, gestützt durch agrarische Subsistenzwirtschaft und einen hohen Anteil der Schattenwirtschaft. Eine wichtige Rolle für den Aufholprozess spielen Humankapitalinvestitionen und prägen ihn in sehr verschiedener Weise, je nachdem, ob sie privat von den aufstrebenden Mittelschichten oder öffentlich finanziert werden.

Schweden wurde gewählt als typisches Beispiel für die Wohnungspolitik in einer sozialdemokratischen Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur. Sozialdemokratische Volkswirtschaften verfügen über einen umfangreichen, solidarischen und dekommodifizierenden Wohlfahrtsstaat, der allen Einwohnern gleichermaßen einen hohen Lebensstandard garantiert. Die hohe Transferquote führt zu einer hohen Steuer- und Abgabenbelastung. Die Ineffizienzen einer hohen Staatsquote werden kompensiert und überkompensiert durch eine hohe Erwerbsbeteiligung und extrem hohe Humankapitalinvestitionen. Die soziale Mobilität ist sehr hoch und hängt primär vom Erfolg im Bildungssystem ab, der allen aufgrund der weitgehenden Sozialisierung von Bildung und Erziehung nahezu glei-

207 Vgl. Balchin (1996a), S. 13.

chermaßen möglich ist. Die Arbeitslosenquote ist aufgrund des hohen Qualifikationsniveaus und des sehr erfolgreichen Fortbildungs- und Requalifizierungssystems im Normalfall gering. Die räumliche Mobilität ist vergleichsweise hoch.

Die USA wurde gewählt als Beispiel für die Wohnungspolitik einer tendenziell einem liberalen Paradigma folgenden entwickelten Volkswirtschaft. Liberale Volkswirtschaften vertrauen grundsätzlich auf die Effizienz des Marktes bei der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen. Die Staatsquote, die Steuer- und Abgabenbelastung und das Regulierungsniveau sind niedrig. Der Schwerpunkt des steuerlichen Zugriffs liegt auf der direkten Besteuerung des im Marktprozess erzielten Arbeits- und Kapitaleinkommens. Die Investitionen in Humankapital sind insgesamt betrachtet durchschnittlich hoch, nicht betriebsspezifische und qualitativ hochwertige Humankapitalbildung wird privat finanziert. Die Arbeitslosenquote ist vergleichsweise niedrig und schwankt stark im Konjunkturzyklus. Soziale Sicherungssysteme sind rudimentär und ineffizient, Subsistenzsicherung überschreitende Redistribution wird abgelehnt. Die soziale Mobilität ist moderat und hängt sowohl von den individuellen, kostenpflichtigen Humankapitalinvestitionen als auch stark vom Markterfolg ab. Die räumliche Mobilität ist hoch.

3. Überblick über die historische Entwicklung in Deutschland

Im folgenden Kapitel wird die Wohnungs- und Bodenpolitik Deutschlands im Verlauf des 20. Jahrhunderts aus ökonomischer und sozioökonomischer Perspektive dargestellt. Die Darstellung der historischen Prozesse legt offen, wie die tendenziell korporatistische Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur, in der die Konservierung von Statusdifferentialen eine überragende Bedeutung besitzt und die deshalb niedrige Humankapitalinvestitionen mit einem extrem hohen sozialen Gradienten, überwiegend strukturelle Arbeitslosigkeit mit starken Hystereseeffekten, ein im Zeitablauf zunehmendes Interventionsniveau, geringe Redistribution trotz hoher und steigender Transferquote und eine außergewöhnlich niedrige soziale Mobilität aufweist, sich auf die wohnungs- und bodenpolitischen Regulierungen und Interventionen durchprägt, welchem Pfad diese folgten und welchen Einfluss sie auf Allokation, Verteilung, regionale Entwicklung, Stabilisierung und Wachstum ausübten.

3.1 1900–1914: Liberalismus und negative Integration

3.1.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Deutschland trat vergleichsweise spät, aber mit verstärkter Dynamik in das Industriezeitalter ein.²⁰⁸ Der Anteil der landwirtschaftlichen Produktion am Nettoinlandsprodukt sank von 37,9 % 1870–1874 auf 23,4 % 1910–1913, während sich der Beitrag des Sektors Industrie und Handwerk von 29,7 % auf 40,9 % erhöhte.²⁰⁹ Wie auch in vielen anderen aufholenden Volkswirtschaften zu beobachten, konnten sich die politischen und sozialen Institutionen nicht mit derselben Geschwindigkeit transformieren wie die ökonomischen. So erfolgte der Übergang zur Moderne in einem autoritären, von der tradierten feudalen Agrararistokratie und den neuen Eliten des Industriezeitalters beherrschten politischen System. Die herrschende Elite blieb klein und in sich geschlossen und war gewillt und in der Lage, die aufstrebenden Mittelschichten und die sich entwickelnde Arbeiterschaft auf Dauer von der Teilhabe an der politischen und ökonomischen Macht auszuschließen.²¹⁰ Die fehlende Bereitschaft der dominanten gesellschaftlichen Gruppen, die sich neu entwickelnde Arbeiterschaft in fairer Weise in das gesellschaftliche System aufzunehmen, ein Phänomen, das im Laufe des 20. Jahrhunderts in Deutschland in verändertem Kontext immer wieder und in persistenter Form auftreten sollte, wurde in der Literatur als negative Integration bezeichnet.²¹¹

Die Einwohnerzahl erhöhte sich von 1871 bis 1914 um mehr als die Hälfte, von knapp 41 Millionen auf knapp 68 Millionen. Seit Mitte der neunziger Jahre ging die Auswanderung zurück und die Einwanderung nahm zu.²¹² Niedrig qualifizierte Migranten trafen infolge des rapiden Bevölkerungswachstums und des daraus resultierenden

208 Vgl. Harloe (1995), S. 48.

209 Vgl. Blumenroth (1975), S. 30.

210 Vgl. Harloe (1995), S. 47–49.

211 Vgl. Harloe (1995), S. 50.

212 Vgl. Blumenroth (1975), S. 30 f.

Überangebots an Arbeitskräften auf eine für sie ungünstige Arbeitsmarktlage.²¹³ Nachdem mit dem preußischen Gesetz über den Unterstützungswohnsitz von 1870, das 1871 vom Deutschen Reich übernommen wurde, sowie der Ortsunabhängigkeit des Bismarck'schen Sozialversicherungssystems wichtige Voraussetzungen für die für eine Industrialisierung unabdingbare individuelle Freizügigkeit geschaffen worden waren,²¹⁴ kam es zu enormen Migrationsströmen. Große Teile der schnell wachsenden Bevölkerung wanderten in Ost-West-Richtung und in die großen Städte.²¹⁵ Die Landflucht nahm solche Ausmaße an, dass die Städte eine Beschränkung der Freizügigkeit forderten.²¹⁶ Der Urbanisierungsgrad, gemessen an dem Anteil der Einwohner in Orten mit mehr als 2.000 Bewohnern, stieg zwischen 1871 und 1910 von 36,1 % auf 60,0 %, der Anteil der in den Großstädten lebenden Bevölkerung erhöhte sich von unter 5 % auf 21 %.²¹⁷ 1907 war etwa die Hälfte der Bevölkerung außerhalb ihrer Wohngemeinde geboren worden.²¹⁸ Erst im letzten Jahrzehnt vor dem Ersten Weltkrieg kam es zu einem tendenziellen Rückgang der Zuwanderung.²¹⁹

3.1.2 Der frei finanzierte Mietwohnungsbau

In der Phase des stärksten deutschen Städtewachstums zwischen 1875 und 1914 dominierte in der Stadtentwicklung der Bau mehrgeschossiger Mietwohnungshäuser.²²⁰ Da die überwiegende Mehrheit der in die Städte strömenden Menschen Wohnraum mieten, nicht kaufen wollte und konnte und die meisten deutschen Städte bereits eine lange, oft bis in die Mitte des 18. Jahrhunderts zurück reichende Tradition eines dichten, mehrstöckigen Wohnungswesens und eines ausgebildeten Mietwohnungsmarkts aufwiesen, entstand ab den späten 1860er und frühen 1870er Jahren ein prosperierendes Vermietungsgewerbe.²²¹

Mit dem Übergang zum spekulativen Wohnungsbau wurde die Wohnungsproduktion in den allgemeinen Konjunkturverlauf einbezogen,²²² sodass sich bis zur Jahrhundertwende eine ausgeprägte, etwa vier- bis fünfjährige Zyklizität feststellen lässt.²²³ In rezessiven Phasen wurde Kapital von der Industrie in den Wohnungsbau umgeschichtet, während in Aufschwungsperioden mit wachsendem Bedarf an Wohnraum das knappe Kapital im industriellen Sektor lukrativere Anlagemöglichkeiten vorfand und die Wohnungsproduktion weit hinter dem Bedarf zurück blieb.²²⁴

Die extrem hohe soziale Ungleichheit spiegelte sich wider in der sozialen Segmentierung der Bevölkerung in den Städten.²²⁵ Bereits um die Jahrhundertwende wurde die

213 Vgl. Häring (1974), S. 15.

214 Vgl. Häring (1974), S. 12 f.

215 Vgl. Blumenroth (1975), S. 31; Harloe (1995), S. 48.

216 Vgl. Häring (1974), S. 12 f.

217 Vgl. Blumenroth (1975), S. 32 f.; Häring (1974), S. 13.

218 Vgl. Häring (1974), S. 13.

219 Vgl. Blumenroth (1975), S. 261; Wischermann (1986), S. 111.

220 Vgl. BMRBS (1994b), S. 22.

221 Vgl. Wischermann (1986), S. 104 f., 111; Blumenroth (1975), S. 52.

222 Vgl. Blumenroth (1975), S. 53.

223 Vgl. Wischermann (1986), S. 109; Führer (2000), S. 39.

224 Vgl. Häring (1974), S. 16.

225 Vgl. Häußermann (2000), S. 16.

Neigung zum aufwendigen Geschosswohnungsbau und die Tatsache, dass Eigenheime in Stadtregionen zu Luxusobjekten gemacht wurden, heftig und informiert kritisiert.²²⁶ Häuser mit Kleinwohnungen konnten nur schwer mit ausreichendem Gewinn verkauft werden, weil Mieten, die eine mit Industrieanlagen vergleichbare Verzinsung erwirtschafteten, kaum zu erzielen waren, die Nachfrage der Mieter stark im Konjunkturzyklus schwankte und die Fremdfinanzierung sich als schwierig erwies. So bevorzugte die privatwirtschaftliche Bautätigkeit wegen der höheren Renditen die Errichtung von Massenhäusern mit Groß- und Mittelwohnungen und unterließ weitgehend die Erstellung von billigen, bescheiden ausgestatteten Kleinwohnungen für die Mehrheit der Bevölkerung.²²⁷ Die mit dem Vordringen der mehrgeschossigen Mietshäuser in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einsetzende Bevölkerungsverdichtung war kaum zu über treffen.²²⁸ Besonders schlimm war die Lage in Berlin, wo eine vom Bankensystem alimentierte massive Immobilien- und Baubodenspekulation einsetzte, die Mieten explodierten und überfüllte Mietskasernen die wichtigste Wohnform der arbeitenden Bevölkerung darstellten.²²⁹

Während in Zeiten mittlerer bis hoher Leerstandsziffern, die von 1890 bis 1916 in der Größenordnung von 1 % bis 5 % schwankten, nur relativ geringe Abweichungen von 1 % bis 2 % zwischen den verschiedenen größeren Wohnungen zu verzeichnen waren, führte jeder Rückgang der Wohnungsproduktion im Segment der Kleinwohnungen zu einem überproportional tiefen Absturz des Neuzugangs bis hin zur zahlenmäßigen Bedeutungslosigkeit.²³⁰ Um die Jahrhundertwende ließen verstärkte Kreditrationierung, hohe Realzinsen und steigende Baukosten das Interesse privater Unternehmen am Wohnungsbau erlahmen, sodass es in manchen Städten noch einmal fast zum Zusammenbruch der Kleinwohnungsproduktion kam.²³¹ Der Wohnungsmarkt im letzten Jahrzehnt vor dem Ersten Weltkrieg war bei einer jährlichen Neubauproduktion von rund 250.000 Wohneinheiten von einem allgemeinen Anstieg des Lebensstandards und von Mietsteigerungen trotz lebhafter Bautätigkeit geprägt.²³²

3.1.3 Werkwohnungsbau und Wohnungsgenossenschaften

Wohnungspolitik und Industrieförderung waren in Deutschland besonders eng verzahnt.²³³ Der Bezug von gut ausgestatteten und billigen Kleinwohnungen war an sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gebunden, denn ihre Errichtung geschah fast ausschließlich durch private und öffentliche Arbeitgeber, um in einer dynamisch expandierenden Wirtschaft Fachkräfte in ausreichender Zahl an den Betrieb oder die Behörde zu binden.²³⁴ Da keine Kündigungsschutzbestimmungen existierten,

226 Vgl. BMRBS (1994b), S. 135.

227 Vgl. Häring (1974), S. 16; Blumenroth (1975), S. 51, 69.

228 Vgl. Wischermann (1986), S. 104 f., 111.

229 Vgl. Harloe (1995), S. 48.

230 Vgl. Wischermann (1986), S. 111; Blumenroth (1975), S. 81, 84.

231 Vgl. Häring (1974), S. 16; Wischermann (1986), S. 109, 113.

232 Vgl. Blumenroth (1975), S. 261; Wischermann (1986), S. 111.

233 Vgl. Harloe (1995), S. 48.

234 Vgl. Blumenroth (1975), S. 69, 71; Harloe (1995), S. 48.

führte die Verflechtung von Mietvertrag und Arbeitsvertrag zu einer erheblichen Abhängigkeit der Mieter von ihren Arbeitgebern.²³⁵

Ab 1846 lassen sich Aktivitäten des Werkwohnungsbaus, von Industrieunternehmen finanzierte und erstellte Wohnungen, die langfristig im Eigentum der Industrieunternehmen verblieben, von diesen verwaltet, bewirtschaftet und den Werksangehörigen preisgünstig zur Miete überlassen wurden, nachweisen. Insbesondere die prosperierenden Unternehmen der Bergbau-, Stahl- und Chemie-Branche förderten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Wohnungsversorgung der Mitarbeiter durch den Werkwohnungsbau.²³⁶ Seit der Jahrhundertwende erfolgte der Arbeitgeberwohnungsbau zunehmend durch von Arbeitgebern gegründete und von ihnen beherrschte, gemeinnützige Wohnungsunternehmen, um billiges kommunales Bauland und Mittel der Sozialversicherungsanstalten einsetzen zu können, die seit dem Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz 1889 bis zu einem Viertel, später bis zur Hälfte ihrer Mittel in ersten Hypotheken in Kleinwohnungen für ihre Mitglieder anlegen und zu marktüblicher Verzinsung an Kommunen und an gemeinnützige Bauträger vergeben konnten.²³⁷ Die Mieten des direkten und indirekten Arbeitgeberwohnungsbaus lagen meist um 10 % bis 30 % unter den ortsüblichen Mieten.²³⁸

Wohnungsgenossenschaften erstellten nach dem Genossenschaftsgesetz von 1889 zweckmäßig eingerichtete und relativ preiswerte, jedoch für den größten Teil der arbeitenden Bevölkerung bei weitem zu teure Wohnungen für ihre Mitglieder, gehobene Facharbeiter und Angestellte, als Eigentum oder Miete.²³⁹ Für die Genossenschaften erwies sich die Bildung von Anteilskapital als schwierig.²⁴⁰ Ihre wichtigsten Hypothekengläubiger wurden die Sozialversicherungen, die, oft gegen kommunale Bürgschaften, fast ausschließlich Tilgungshypotheken für die Wohnungsversorgung ihrer Mitglieder gewährten und zunächst nur ein Viertel, seit 1899 auch einen größeren Teil ihres Vermögens in Immobilien anlegen durften.²⁴¹

In der Wohnungsbaukrise um 1900 gab es erstmalig in nennenswertem Umfang kommunale Unterstützung für den Kleinwohnungsbau in Form direkter Subventionen, baulastpolizeiliche Vorschriften wurden zu diesem Zweck zurück genommen.²⁴² Am Vorabend des Ersten Weltkriegs wurde die Förderung zurück geführt sowie die Verfügbarkeit von Sozialversicherungsdarlehen restringiert und deren Zinssatz erhöht.²⁴³ Insgesamt blieb die genossenschaftliche und sozial motivierte Bautätigkeit mit kaum mehr als 5 % der Fertigstellungen für den Neubau wie auch für die allgemeine Wohnimmobilienkonjunktur bis zum Ersten Weltkrieg ohne größere Bedeutung.²⁴⁴

235 Vgl. Buse (1999), S. 31.

236 Vgl. Buse (1999), S. 31.

237 Vgl. Wischermann (1986), S. 113; Harloe (1995), S. 53 f.

238 Vgl. Blumenroth (1975), S. 71.

239 Vgl. Blumenroth (1975), S. 71; Board of Trade (1908), zit. nach Harloe (1995), S. 55.

240 Vgl. Blumenroth (1975), S. 73.

241 Vgl. Blumenroth (1975), S. 74 f., 77.

242 Vgl. Wischermann (1986), S. 113.

243 Vgl. Harloe (1995), S. 54.

244 Vgl. ILO (1930), S. 370; Wischermann (1986), S. 114.

3.1.4 Die Wohnungsbaufinanzierung

Die Grenzen der erststelligen Beleihung, die für größere Objekte vor allem durch Hypothekenbanken und private Versicherungen und für Kleinhäuser und Mietshäuser mit Kleinwohnungen durch die Sparkassen erfolgte, lagen zwischen 50 % und 60 % des Marktwerts.²⁴⁵ Die zweite Hypothek, die von Privatleuten, Grundbesitzern oder vom Baulandhandel bereit gestellt wurde, war im Regelfall auf fünf Jahre befristet und umfasste rund 15 % des Marktwerts.²⁴⁶ Da das Fremdkapital nur rund zwei Drittel der Baukosten abdeckte, gewährten Bauhandwerker und Baustofflieferanten gegen einen Risikoaufschlag von 20 %-30 % und bei Verwendung billigsten Materials meist notgedrungen Zwischenkredite durch Forderungsstundung.²⁴⁷ Die Kreditinstitute nutzten ein Fälligwerden von Hypotheken oft zur Verbesserung der Konditionen und verweigerten in Zeiten des Kapitalmangels die Prolongation.²⁴⁸

Um die Jahrhundertwende bestand aufgrund zahlreicher Zwangsversteigerungen, bei denen Gläubiger zweiter Hypotheken in der Regel leer ausgingen, ein Mangel an zweitrangigen Finanzierungen.²⁴⁹ Bauhandwerker und Baustofflieferanten hatten 1909–1911 in Berlin bei reichlich 40 % der errichteten Gebäude Verluste zu verzeichnen.²⁵⁰ Vor dem Ersten Weltkrieg bestand eine typische Finanzierung aus 60 %-65 % erster Hypothek zu 4 %, 20 %-30 % zweiter Hypothek zu 4,75 % und 10 %-15 % Eigenkapital.²⁵¹

3.1.5 Das Mietrecht

Auf dem Mietwohnungsmarkt herrschte eine fast unbeschränkte Vertragsfreiheit, die noch nach Inkrafttreten des BGB, dessen Vorschriften beinahe vollständig dispositiver Art waren, faktisch fort dauerte.²⁵² Befristete, kurzfristige Mietverträge waren die allgemeine Regel und zunehmend wurden Vermietungen auf der Grundlage der Musterverträge des Grundeigentümer-Vereins abgeschlossen, in den beiden letzten Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg 80 % bis 90 %.²⁵³ Für das späte 19. Jahrhundert wird eine durchschnittliche Wohndauer von rund vier Jahren, im Kleinwohnungsbereich zwischen drei und vier Jahren angenommen, wobei die Wohnmobilität mit der Höhe der sozialen Schicht abnahm und zwischen einem Viertel und einem Drittel aller Wohnungen von ihren Mietern weniger als ein Jahr bewohnt wurden.²⁵⁴

245 Vgl. Blumenroth (1975), S. 55–57.

246 Vgl. Blumenroth (1975), S. 61 f.

247 Vgl. Blumenroth (1975), S. 67 f.

248 Vgl. Blumenroth (1975), S. 58.

249 Vgl. Blumenroth (1975), S. 62.

250 Vgl. Blumenroth (1975), S. 68.

251 Vgl. Schulz (1986), S. 145.

252 Vgl. Häring (1974), S. 82; Wischermann (1986), S. 132.

253 Vgl. Wischermann (1986), S. 127 f.

254 Vgl. Wischermann (1986), S. 130 f.

3.1.6 Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Die in die Städte strömenden Arbeiter trafen nicht nur infolge des rapiden Bevölkerungswachstums und des daraus resultierenden Überangebots an Arbeitskräften auf eine für sie ungünstige Arbeitsmarktlage. Zudem wurden sie Opfer des Gewinnstrebens auf dem Wohnungsmarkt und der Bodenspekulation mit der Folge, dass die dauerhaft schwächere Marktposition der Wohnungsnachfrager in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu einer extremen Wohnungsnot führte.²⁵⁵ Die Mehrheit der arbeitenden Bevölkerung lebte um 1908 bei hohen Wohnkosten in unbefriedigenden Wohnverhältnissen. So lagen in Deutschland bei extremer Überbelegung, höheren Nahrungsmittelkosten und längeren Arbeitszeiten die Mieten um 25 % über und die Löhne um 20 % unter dem britischen Niveau.²⁵⁶ Trotz einer zumindest phasenweise hohen und zahlenmäßig ausreichenden Kleinwohnungsproduktion lag deren Preisniveau über der Nachfragefähigkeit weiter Teile der großstädtischen Bevölkerung.²⁵⁷ Um die Mietbelastung in erträglichen Grenzen zu halten, wichen selbst die großen Familien auf kleine und kleinste Wohnungen oder gar auf einzelne Zimmer aus. In vielen Fällen bestand darüber hinaus sogar der Zwang zur Untervermietung von Schlafplätzen.²⁵⁸

1912 bestanden 65 % der Haushalte aus drei und mehr Personen.²⁵⁹ Kinderreiche Familien wurden von den Vermietern stark diskriminiert. Sie mussten nicht nur in zu kleinen Wohnungen leben, sondern waren zudem auf den Ausschuss von Wohnungen, auf sanierungsbedürftige, gesundheitlich oft unzumutbare Unterkünfte in verrufenen Quartieren angewiesen.²⁶⁰ Gemäß dem Minimalstandard einer Belegung eines heizbaren Zimmers mit mehr als 6 und zwei heizbaren Zimmern mit mehr als 11 Personen, den um die Jahrhundertwende angewandten amtlichen Grenzwerten der Überbelegung, waren 1905 bis zu 10 % der Wohnungen überbelegt.²⁶¹ Obwohl der Höhepunkt der Unterversorgungskrise in die frühen 1870er Jahre zu datieren ist²⁶² und auf dem Lande die Wohnverhältnisse noch schlechter waren als in den Städten,²⁶³ lebten um 1900 noch 41 % bis 55 % der städtischen Einwohner in den 60 % bis 62 % der Wohnungen mit nur einem beheizbaren Zimmer und bis zu 6 % der urbanen Bevölkerung waren Schlafgänger in 6 % bis 18 % der Wohnungen.²⁶⁴

Für die kleinen Wohnungen wurden die höchsten Quadratmeterpreise verlangt und ihre Mieter wandten zwischen 20 % und 30 % des Einkommens für die Miete auf.²⁶⁵ Stellt man diesen Zahlen die statistischen Durchschnittswerte der damaligen Zeit, die, wenn man den Sonderfall Berlin mit der damals bei weitem ungünstigsten quantitativen Wohnungsversorgung unter den deutschen Großstädten außer Betracht lässt, in der Bundesrepublik erst in den sechziger Jahren allgemein erreicht und in den siebziger Jahren unterschritten wurden,

255 Vgl. Häring (1974), S. 15.

256 Vgl. Board of Trade (1908), zit. nach Harloe (1995), S. 54.

257 Vgl. Wischermann (1986), S. 115.

258 Vgl. Häring (1974), S. 15.

259 Vgl. Saalfeld (1993), S. 211.

260 Vgl. Häring (1974), S. 190; Blumenroth (1975), S. 90.

261 Vgl. Blumenroth (1975), S. 87.

262 Vgl. Wischermann (1986), S. 120.

263 Vgl. Blumenroth (1975), S. 92.

264 Vgl. Blumenroth (1975), S. 88.

265 Vgl. Blumenroth (1975), S. 89.

gegenüber, wird die Größenordnung der Disparitäten in der Wohnungsversorgung deutlich. So betrug die durchschnittliche Wohnraumbelegung von 1875 bis 1910 1,9–1,83 Personen pro Wohnraum in Berlin sowie 1,39–1,15 Personen pro Wohnraum in Hamburg und München 1890–1910, und statistisch standen um die Jahrhundertwende in Hamburg und München jedem Einwohner 10 qm bis 15 qm zur Verfügung.²⁶⁶

In den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg fiel die Belegungsdichte.²⁶⁷ Die Mietbelastung pro Einwohner erhöhte sich bis zur Jahrhundertwende weniger stark als das Pro-Kopf-Einkommen und die Ernährungskosten, danach verkehrten sich die Relationen ins Gegenteil, sodass die durchschnittliche Wohnkostenbelastungsquote von 13,3 % 1871–1900 auf 15,7 % 1910–1913 anstieg.²⁶⁸

3.1.7 Die Anfänge einer Wohnungs- und Bodenpolitik

Die Zeit des beschleunigten Städtewachstums und des Übergangs zum modernen Massenmietshaus in den späten 1860er und frühen 1870er Jahren markiert den Beginn des Aufbaus einer modernen Bauaufsichtsgesetzgebung, insbesondere ihrer baurechtlichen, bautechnischen, feuerpolizeilichen, wohnungshygienischen und gestalterische Einheitlichkeit sichernde Vorschriften.²⁶⁹ Bebauungspläne berücksichtigten vornehmlich die Erfordernisse des Straßenverkehrs und sahen deshalb auch für neue Stadtviertel breite Straßen in gerader Linienführung bei ansonsten dichter Bebauung ohne größere Freiflächen vor.²⁷⁰ Transaktionssteuern waren relativ hoch.²⁷¹ Mietwohnungen und Einfamilienhäuser waren steuerlich gewerblichen Investitionen gleich gestellt, was oft zur Ausweisung steuerlicher Verluste beim Bau luxuriöser Anwesen führte.²⁷² Die Einführung von Steuern auf den Bodenwert sowie auf seine Zuwächse war zu einem großen Teil auf den Einfluss der eng mit dem Namen Damaschke verbundenen Bodenreformbewegung zurück zu führen.²⁷³ Viele der über ein relativ hohes Maß an Unabhängigkeit verfügenden Kommunen erhoben zwar vor dem Ersten Weltkrieg eine Grundsteuer auf Basis des gemeinen Werts, manche zusätzlich eine Wertzuwachssteuer,²⁷⁴ griffen aber kaum direkt in die Allokation ein. So ergab eine Erhebung unter 106 Städten über 50.000 Einwohner 1904, dass nur 26 Städte Wohnungsbaudarlehen vergaben, nur 23 kostengünstiges Baugelände zur Verfügung stellten und nur 19 Bürgschaften übernahmen.²⁷⁵ Die Bauwirtschaft reagierte auf die staatlichen Qualitätskontrollen überwiegend mit dem Übergang zum Bau mittlerer und großer Wohnungen, wo die Auflagen leichter zu erfüllen waren und ein rentabler Wohnungsbau möglich blieb.²⁷⁶ Das Rechtsinstitut

266 Vgl. Wischermann (1986), S. 116 f.

267 Vgl. Wischermann (1986), S. 115.

268 Vgl. Wischermann (1986), S. 121, 123; Saalfeld (1993), S. 202.

269 Vgl. Wischermann (1986), S. 111; Harloe (1995), S. 152; Schulz (2000b), S. 4.

270 Vgl. Blumenroth (1975), S. 92 f.

271 Vgl. Blumenroth (1975), S. 63.

272 Vgl. Rüscher (1996), S. 156.

273 Vgl. Damaschke (1920), insbes. S. 113 ff.

274 Vgl. Blumenroth (1975), S. 41; Hallett (1988), S. 184.

275 Vgl. Kaiserliches Statistisches Amt (1910), S. 484 ff., zit. nach Häring (1974), S. 24.

276 Vgl. Wischermann (1986), S. 111.

des Eigenheims auf der Etage wurde zunehmend weniger und seit 1900 überhaupt nicht mehr praktiziert.²⁷⁷

Seit den ersten Diskussionen um die mit der Industrialisierung aufkommende Wohnungsnot und den ersten Forderungen nach tiefgreifenden staatlichen Interventionen stand die Verbesserung der Wohnungsversorgung der kinderreichen Familien im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, deren Wohnungsnot eine so hohe gesamtwirtschaftliche Bedeutung beigemessen wurde, dass sie nicht selten ein wesentlicher Anstoß, wenn nicht gar die alleinige Veranlassung zum städtischen Eigenbau war.²⁷⁸ Obwohl gemeinnützige Wohnungsgesellschaften in kommunaler oder kirchlicher Trägerschaft sich in erheblichem Maße in der Wohnungsversorgung kinderreicher Familien engagierten und dazu beitrugen, die Ansprüche der unteren Schichten an die Wohnqualität zu erhöhen,²⁷⁹ führten die um die Jahrhundertwende verstärkt vorgebrachten und konkretisierten Reformvorschläge bis zum Ersten Weltkrieg kaum zu einer Änderung.²⁸⁰ Der Wohnungsbau und die Wohnungsvermietung als Terrain privatwirtschaftlichen Erwerbsstrebens eröffneten den Zugang zu beträchtlichen Spekulationsgewinnen und bildeten, insbesondere für das gehobene Bürgertum, die traditionelle Form der Altersvorsorge.²⁸¹ Gewinne im Wohnungsbau waren hauptsächlich durch den Erwerb von Bauland, dessen Wertsteigerung noch nicht durch die Bodenspekulation abgeschöpft worden war oder das unter Ertragswert abgegeben wurde, zu erzielen.²⁸² Durch Spekulation mit baureifen Parzellen kam es zu Verteuerungen der Bodenpreise um bis zu 50 %.²⁸³ Am Vorabend des Ersten Weltkrieges hatte Deutschland in der Wohnungs- und Bodenpolitik geringere Fortschritte zu verzeichnen als die meisten anderen Industrieländer. Die deutsche Antwort auf die sozialen Verwerfungen des Industriezeitalters bestand zunächst darin, die arbeitende Bevölkerung zu unterdrücken und zu isolieren. Es wurde nicht einmal nachhaltig der Versuch unternommen, die qualifizierteren Arbeitnehmer zu integrieren, was wiederum der Entwicklung einer negativ integrierten Arbeiterbewegung Vorschub leistete.²⁸⁴

3.2 1914–1923: Massenarmut, Wohnungsnot und Staatsversagen

3.2.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Während des Krieges verringerte sich in Deutschland der Lebensstandard der arbeitenden Bevölkerung in weit höherem Maße als in den anderen kriegsführenden Ländern. Im Winter 1916/17 ließen spekulative Prozesse und ineffiziente wirtschaftliche Organisation die Nahrungsmittelversorgung nahezu zusammenbrechen.²⁸⁵ Die Rüstungsproduktion beinhalten eine Verzerrung der Produktionsstruktur zugunsten der sich bereits im säkularen Niedergang befindenden Basisindustrien des beginnenden Industriezeitalters, die nach

277 Vgl. Schulz (2000a), S. 70.

278 Vgl. Häring (1974), S. 189 f.

279 Vgl. Blumenroth (1975), S. 91.

280 Vgl. Häring (1974), S. 3.

281 Vgl. Häring (1974), S. 3.

282 Vgl. Blumenroth (1975), S. 52.

283 Vgl. Blumenroth (1975), S. 49.

284 Vgl. Harloe (1995), S. 53 f.

285 Vgl. Harloe (1995), S. 78.

Kriegsende zurückgeführt werden musste.²⁸⁶ Steuererhöhungen zur Finanzierung der Kriegslasten wurden von den führenden Kreisen der Wirtschaft, die in der jungen Republik schnell ihren angestammten Einfluss zurückerlangten, vehement abgelehnt.²⁸⁷ So erfolgte deren Finanzierung über die Ausdehnung der Geldmenge. Die weit über den nominalen Lohnerhöhungen liegenden Inflationsraten ließen den Außenwert der Währung sinken, sodass sich Exporte und Gewinnmargen erhöhten²⁸⁸ und es entgegen vieler Prognosen nach Kriegsende zunächst zu einem kurzen und intensiven Boom kam. Wachsende Zahlungsbilanzdefizite wurden durch Kreditaufnahme, vor allem in den USA, sowie durch verstärkte Expansion der Geldmenge finanziert. 1920 ging der Aufschwung zu Ende und mündete 1921 in eine tiefe Rezession mit rapide fallendem Preisniveau und steigender Arbeitslosigkeit ein.²⁸⁹ Die anschließende Hyperinflation, die 1922 mit einer Währungsreform zu Ende ging, vernichtete den größten Teil der Geldvermögen und ließ den Kapitalmarkt zusammenbrechen.²⁹⁰ In der Währungsreform wurden Hypotheken auf 25 % ihres realen Werts reduziert,²⁹¹ und der Mittelstand als wichtigster Investor des wohnungswirtschaftlichen Sektors verlor seine finanziellen Ressourcen.²⁹²

1923 waren das reale Volkseinkommen und die industrielle Produktion auf etwa die Hälfte des Niveaus von 1913 gesunken.²⁹³ Gegenüber 1914 hatten sich die Baukosten und die Lebenshaltungskosten bis 1924 um etwa 40 % erhöht.²⁹⁴ Im Sommer waren die Reallöhne durchschnittlich auf etwa zwei Drittel, die der Facharbeiter auf etwa 78 % des Niveaus von 1913 gefallen, im Herbst desselben Jahres betrugen sie nur noch die Hälfte dessen und weniger.²⁹⁵ Die Verarmung der Arbeiterschaft, aber auch großer Teile des Mittelstandes erreichte ein in anderen Industrieländern unbekanntes Ausmaß.²⁹⁶

3.2.2 Kriegsbedingte Eingriffe in Mietrecht und Mietpreisrecht

Bei Kriegsausbruch begannen die europäischen Länder, Mietpreiskontrollen einzuführen und bei Erreichen eines Defizits an verfügbarem Wohnraum Mieterschutzgesetzgebungen zu implementieren.²⁹⁷ In Deutschland waren 1914–1917 auf lokaler Ebene Mieteinigungsämter geschaffen und sukzessive mit immer größeren Kompetenzen ausgestattet worden, bis sie schließlich befugt waren, Kündigungen und Mietverträge aufzuheben und Mieten zu erhöhen oder herab zu setzen. Baustoffe wurden bewirtschaftet, örtliche Wohnungsbehörden konnten Mieter zuweisen sowie Abbruch- und Zweckentfremdungsverbote aussprechen.²⁹⁸

286 Vgl. Harloe (1995), S. 88.

287 Vgl. Aldcroft (1987), S. 137, 142; Harloe (1995), S. 210.

288 Vgl. Aldcroft (1987), S. 137, 142.

289 Vgl. Harloe (1995), S. 88.

290 Vgl. Aldcroft (1987), S. 137, 142; Pfeiffer (1993a), S. 281.

291 Vgl. Häring (1974), S. 26; Blumenroth (1975), S. 256.

292 Vgl. ILO (1930), S. 332–334; Harloe (1995), S. 91.

293 Vgl. Aldcroft (1987), S. 137, 142; Harloe (1995), S. 87.

294 Vgl. Häring (1974), S. 16.

295 Vgl. ILO (1924), S. 343; Aldcroft (1987), S. 137, 142.

296 Vgl. ILO (1924), S. 343; Aldcroft (1987), S. 137, 142; Harloe (1995), S. 80.

297 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 352.

298 Vgl. Schulz (1986), S. 138.

Spätestens 1917 erwiesen sich die lokalen Eingriffe in den Mietwohnungsmarkt als ineffektiv.²⁹⁹ In den Ballungsgebieten, wo die Wohnungsnachfrage durch den Zustrom von Flüchtlingen und Beschäftigten der Kriegswirtschaft aufgebläht war, und in den kleinstädtischen Standorten der Waffenproduktion kam es zu rapide steigenden Mietbelastungsquoten und sich häufenden Kündigungen, die Ressentiments gegen Vermieter schürten und die ausreichende Versorgung des Militärs mit Waffen gefährdeten.³⁰⁰ 1917 wurde ein landesweiter Mietstopp eingeführt.³⁰¹ Seit 1917/18 galt ein umfassender Kündigungsschutz und die kommunalen Wohnungsämter zogen die Vergabe frei werdenden Wohnraums weitgehend an sich.³⁰² 1920 ging man zur öffentlichen Bewirtschaftung des Wohnraums über.³⁰³

Ab 1922 wurde die Wohnraumbewirtschaftung schrittweise gelockert und auf Neubauwohnungen nicht mehr angewandt, sodass von einem Wohnungsbestand von etwa 17,2 Millionen Wohnungen rund 3,0 Millionen oder 17,5 % von Mietpreis- und Mieterschutzregelungen ausgenommen waren.³⁰⁴ Die Hyperinflation verschärfte massiv die Marktsplaltung in teure Neubauwohnungen und billige Altbauwohnungen, deren Mietniveau 1923 nominal bei 120 % des Vorkriegsniveaus, knapp 2 % des Lebenshaltungskostenindex lag, sodass deren Mieter spätestens 1923 quasi umsonst wohnten.³⁰⁵ 1923 ließ man die Kündigung des Vermieters für Altbauwohnungen nur auf den Wege der Klage vor dem Amtsgericht zu und begrenzte sie auf erhebliche Belästigung durch den Mieter, Missbrauch der Mietsache, Zahlungsverzug und Eigenbedarf des Vermieters.³⁰⁶

3.2.3 Extremer Wohnungsmangel durch unterlassene Investitionen

Seit dem Ersten Weltkrieg finden wir das Bild fortgesetzter Wohnungsknappheit, zumal im Bereich des Marktes für Kleinwohnungen mit bis zu drei Räumen, der für die Mehrheit der Bevölkerung von entscheidender Bedeutung war.³⁰⁷ Seit 1914 unterblieben weitgehend Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung des Bestands.³⁰⁸ 1916/17 verdichteten sich die Anzeichen eines umfassenden Wohnungsmangels.³⁰⁹ In den Ballungsgebieten fielen die Fertigstellungen zwischen 1912 und 1917 von über 60.000 auf 1.700 Wohneinheiten jährlich.³¹⁰ Der Nettozugang an neuen Wohnungen sank zwischen 1915 und 1917 von 52.000 auf 5.600 Einheiten.³¹¹ Der gesamte Ausfall durch den Ersten Weltkrieg betrug etwa 800.000 Wohneinheiten.³¹² Die erste Reichswohnungszählung 1918 ermittelte bei knapp

299 Vgl. Harloe (1995), S. 113.

300 Vgl. ILO (1924); Harloe (1995), S. 81.

301 Vgl. Harloe (1995), S. 113.

302 Vgl. Führer (2000), S. 49.

303 Vgl. Harloe (1995), S. 113.

304 Vgl. Münch (1967), S. 21.

305 Vgl. Schulz (1986), S. 141; Führer (2000), S. 49 f.

306 Vgl. Häring (1974), S. 83; Schulz (1986), S. 140.

307 Vgl. Führer (2000), S. 40.

308 Vgl. Blumenroth (1975), S. 275.

309 Vgl. Führer (2000), S. 40.

310 Vgl. Harloe (1995), S. 113.

311 Vgl. Schulz (1986), S. 137.

312 Vgl. Harloe (1995), S. 113; Führer (2000), S. 40.

14 Millionen Wohneinheiten eine Leerstandsquote 0,13 %-0,15 %, ein vor 1914 nie erreichter Tiefstand.³¹³

Nach Kriegsende begünstigte die rasch fortschreitende Geldentwertung die Flucht in die Sachwerte, neben anderen Sachaktiva vor allem in den Immobilienbestand, weniger in Neubauten.³¹⁴ Die vor dem Krieg entstandenen gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften waren nicht mehr aktiv, privatwirtschaftliche Investitionen im wohnungswirtschaftlichen Sektor faktisch nicht vorhanden,³¹⁵ denn auch die Unternehmen reduzierten mit dem Ende des Ersten Weltkriegs und dem Einsetzen der Weltwirtschaftskrise in Ermangelung der finanziellen Ressourcen beträchtlich das Ausmaß ihres Werkwohnungsbaus.³¹⁶ 1918 standen für 1.000 Einwohner 202,8 Wohnungen zur Verfügung, 1920 221,9.³¹⁷ 1921 war das Wohnungsdefizit auf 1,4 Millionen Wohneinheiten gestiegen.³¹⁸

Das für Investitionen bereitstehende Kapital war durch die weitgehende Vernichtung des inländischen Geldvermögens in der Inflation, die Beschlagnahme deutschen Auslandsvermögens und die hohen Reparationszahlungen sehr knapp geworden, während eine starke Kapitalnachfrage für Zwecke des industriellen und landwirtschaftlichen Wiederaufbaus und für die Durchführung von Infrastrukturinvestitionen bestand.³¹⁹ Das Interesse privater Unternehmen am Wohnungsbau erlahmte, vor allem bestand kein Interesse am Bau billiger Wohnungen für die unteren Schichten, denn Mieten, die eine mit Industrieanlagen vergleichbare Verzinsung erwirtschafteten, waren von den Unterschichten kaum aufzubringen.³²⁰ Nach Kriegsende wurden nur noch 30 % bis 40 % des Marktwerts erstrangig beliehen, für zweite Hypotheken fanden sich außer den Bausparkassen, die zunehmend aufgrund des Versagens der Geldpolitik als in sich geschlossene Selbsthilfeeinrichtungen in den kleineren Ortschaften entstanden, kaum mehr Kreditgeber.³²¹

3.2.4 Wohnungspolitik wird Staatsauftrag

Die einzel- und gesamtwirtschaftliche Verarmung hatte ein solches Ausmaß erreicht, dass nur noch ein massives Engagement des Staates der krisenhaften Zuspitzung auf dem Wohnungsmarkt begegnen konnte.³²² Es bedurfte in Deutschland des extremen Wohnungsmangels als wichtigsten und dauerhaftesten sozioökonomischen Bestimmungsfaktors, um die Wohnungspolitik zu einem bedeutenden gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Anliegen werden zu lassen.³²³ Die Haus- und Grundbesitzer-Vereine, deren Mitglieder vor und während des Krieges enorme Gewinne durch Bodenwertsteigerungen vereinnahmt hatten, weigerten sich vehement, das Vorhandensein eines einen Staatseingriff erfordernden Defizits an Wohnraum zuzugeben und versuchten, jede Ver-

313 Vgl. Führer (2000), S. 41 f.

314 Vgl. Führer (2000), S. 49.

315 Vgl. Harloe (1995), S. 113.

316 Vgl. Buse (1999), S. 31.

317 Vgl. Schulz (1986), S. 166.

318 Vgl. ILO (1924), S. 317–323.

319 Vgl. Blumenroth (1975), S. 250.

320 Vgl. Häring (1974), S. 16.

321 Vgl. Blumenroth (1975), S. 194 f., 252; Martens (1988b), S. 136; Pfeiffer (1993a), S. 281.

322 Vgl. ILO (1924), S. 343.

323 Vgl. Schulz (1986), S. 139; Schulz (2000b), S. 4.

änderung des liberalen Bodenrechts, wie auch die Vergabe billigen Baulands an gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften, zu unterbinden.³²⁴

Die Weimarer Verfassung gab in Art. 10, Abs. 4 dem Reich die Rahmenkompetenz für das Wohnungswesen, das Bodenrecht, die Bodenverteilung, das Ansiedlungs- und Heimstättenwesen und für die Bindung des Grundbesitzes.³²⁵ Die Bodennutzung wurde als Pflicht des Besitzers gegenüber die Allgemeinheit betrachtet, Bodenwertsteigerungen, die ohne Kapital- oder Arbeitsbelastung auf einem Grundstück entstanden, waren der Allgemeinheit nutzbar zu machen.³²⁶ Art. 155 begründete die Verpflichtung des Staates, die Verteilung und Nutzung des Bodens unter der Zielsetzung „jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern“, Missbrauch verhütend zu überwachen.³²⁷

Als Ausgleich für die reale Entwertung der Grundschulden durch die Hyperinflation wurde 1921 eine Sondersteuer auf solcherart entschuldeten Immobilienbesitz als Zuschlag auf die Friedensmiete oder auf die allgemeine Grundsteuer erhoben, die so genannte Hauszinssteuer.³²⁸ Geplant war, rund die Hälfte des Steueraufkommens für den Wohnungsbau, insbesondere zur Förderung öffentlicher und gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, einzusetzen. In der Hyperinflation erwies sich dies als undurchführbar, da die bis Ende 1923 erzielten Steuereinnahmen nur die Förderung von zehn Wohneinheiten ermöglichten.³²⁹ Die Steuer erbrachte zwischen 1925 und 1931 durchschnittlich 1,52 Milliarden Reichsmark jährlich, knapp die Hälfte des Aufkommens, 1925 bis 1931 durchschnittlich 46 %, diente der Wohnungsbauförderung.³³⁰ Bis 1921 wurden etwa 315.000 geförderte und 105.000 nicht geförderte Wohneinheiten erstellt,³³¹ bis in der Wirtschaftskrise die Fertigstellungen von 30.000 im Jahre 1922 bis auf ein vernachlässigbar geringes Niveau im Folgejahr zurück gingen.³³² Die jährliche durchschnittliche Neubauproduktion 1920–1924 lag bei etwa 120.000 Wohneinheiten.³³³

Die öffentliche Hand war 1921 an 71 % und 1923 an 99 % aller Wohnungsneu- und -umbauten beteiligt.³³⁴ Die Wohnungsbauförderung zwischen den Weltkriegen umfasste zinsgünstige Darlehen, Rechtsbürgschaften, steuerliche Vergünstigungen und verlorene Zuschüsse.³³⁵ Das Reich bediente sich der Deutschen Bau- und Bodenbank, deren Hauptaktionär es war, um Kapital in den Wohnungsbau zu lenken.³³⁶ Die Bank emittierte indexierte Schuldverschreibungen zu variablem Zins, unterstützte die Bausparbewegung und versuchte, ausländisches Kapital zu gewinnen.³³⁷ Bis zur Währungsreform bestand die staatliche Förderung in Maßnahmen zur Erleichterung der Bauland- und

324 Vgl. Harloe (1995), S. 113.

325 Vgl. Schulz (1986), S. 139; Schulz (1993), S. 21.

326 Vgl. Schulz (1986), S. 139.

327 Vgl. Schulz (1986), S. 139; Schulz (1993), S. 21; Börsch-Supan (2000), S. 23.

328 Vgl. ILO (1924), S. 346 f.; Häring (1974), S. 26; Blumenroth (1975), S. 256.

329 Vgl. ILO (1924), S. 346 f.; Blumenroth (1975), S. 257.

330 Vgl. Schulz (1986), S. 143.

331 Vgl. ILO (1924), S. 345.

332 Vgl. Harloe (1995), S. 115.

333 Vgl. Führer (2000), S. 42.

334 Vgl. Schulz (1986), S. 147.

335 Vgl. Häring (1974), S. 27.

336 Vgl. Blumenroth (1975), S. 179.

337 Vgl. Blumenroth (1975), S. 182 ff.

Baustoffbeschaffung sowie in Steuervorteilen und Beihilfen, auf deren Rückzahlung später verzichtet wurde. In den ersten beiden Nachkriegsjahren förderte vornehmlich das Reich, ab 1921 allein die Länder und Kommunen.³³⁸ 1918 wurden Zuschüsse für die Errichtung kleiner und mittelgroßer Wohneinheiten zu fixiertem Verkaufs- oder Mietpreis gewährt, wobei Zentralstaat sowie Bundesland und Kommune jeweils die Hälfte der Mittel beisteuerten.³³⁹ 1920 wurden wohnflächenbezogene, zunächst tilgungsfreie, zinslose Darlehen für bis zu 70 qm große Wohnungen bereit gestellt, deren Miethöhe von den Kommunen in fünfjährigem Rhythmus anzupassen war.³⁴⁰

Mit ihren neu ausgestalteten Verwaltungsapparaten waren die Kommunen stärker bereit, dem gemeinnützigen Sektor durch Überlassung günstigen Baugrunds und gemilderte Bauvorschriften entgegen zu kommen sowie über die Vergabe öffentlicher Mittel hinaus den organisatorischen Rahmen für gemeinnützige Baugesellschaften zu verbessern.³⁴¹

Die Erbbaurechtsverordnung von 1919 ermöglichte das Bauen auf fremdem Grund, Erbbaurechtsgeber waren Kommunen und sonstige Gebietskörperschaften, Kirchen, Wohnungsunternehmen sowie über größeren Grundbesitz verfügende natürliche Personen.³⁴² Für Wohngebäude betrug die Laufzeit 80–99 Jahre bei einem Erbbauzins von 4–5 %, in Norddeutschland war auch der Erwerb durch Einmalzahlung üblich.³⁴³ Die Vergabe von Erbbaurechten war jedoch infolge der Hyperinflation zu Beginn der zwanziger Jahre wenig attraktiv.³⁴⁴

3.2.5 Unterversorgung mit Wohnraum wird „Normalzustand“

Der mit großem Abstand wichtigste Wendepunkt, die Epochenäsur in der deutschen Wohnungspolitik des 20. Jahrhunderts, war der Erste Weltkrieg, durch den ein so hohes Maß an Unterversorgung entstand, das es als außerordentlich schwere und nie mehr gänzlich überwundene Belastung auf Dauer weiterwirkte.³⁴⁵ Nach Kriegsende stiegen die Kosten für Neubauwohnungen weit stärker als in vergleichbar hoch entwickelten Volkswirtschaften.³⁴⁶ Die Wohnungsnot war bei weitem gravierender als in anderen Ländern, mit Ausnahme von Russland war sie die schlimmste in Europa.³⁴⁷

1924 beschrieb die ILO die deutsche Wohnungspolitik der Vorkriegsära als dominiert von „*liberal economic theories prevailing in the 19th century*“, die bereits unmittelbar vor Kriegsbeginn eine Versorgungskrise verursacht hätten mit der Folge, dass der Krieg „*precipitated the (housing) crisis, increased its intensity, and gave it the specific form which make it one of the most serious social and economic problems of the present day.*“³⁴⁸ „*The acuteness of the housing problem in Germany during and after the war places that country*

338 Vgl. Blumenroth (1975), S. 254.

339 Vgl. ILO (1924), S. 343; Harloe (1995), S. 113.

340 Vgl. Harloe (1995), S. 114 f.

341 Vgl. Zimmermann (2000), S. 55.

342 Vgl. Kleiber (1993), S. 90 f.

343 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993a), S. 5.

344 Vgl. Hallett (1988), S. 198.

345 Vgl. Schulz (2000b), S. 1.

346 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 202.

347 Vgl. Harloe (1995), S. 82.

348 Vgl. ILO (1924), S. 3.

*in a separate class in an international comparative study ... while signs of improvement are to be found in almost all other countries, Germany is the only country in which the crisis has latterly been aggravated, owing to general economic and political developments.*³⁴⁹

3.3 1924–1932: Kapitalimportfinanzierter Boom, Weltwirtschaftskrise und wachsende Wohnungsnot

3.3.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Nachdem sich die neue Währung 1924 stabilisiert hatte, lag das Zinsniveau doppelt so hoch wie vor dem Krieg.³⁵⁰ Die hohen Realzinsen lockten wiederum Ströme ausländischen Kapitals, wiederum vor allem aus den USA, ins Land,³⁵¹ von dem ein beträchtlicher Teil von Kommunen und öffentliche Institutionen für Wohnungsbau, Infrastruktur und Stadtentwicklung eingesetzt wurde.³⁵² Es kam zu einem, von massiven Immobilien- und Aktienspekulationen begleiteten, überwiegend kapitalimportfinanzierten Aufschwung.³⁵³ 1928 war das Produktionsniveau der Vorkriegszeit wieder erreicht, 1928 das Reallohniveau.³⁵⁴ Als die amerikanischen Investoren als Hauptfinanziers der Erholung der deutschen Volkswirtschaft nach dem Ende einer spekulativen Hausse am Aktienmarkt und einem Übergang zu einer restriktiven Geldpolitik ihr Kapital aus Deutschland abzogen, erschien der Wirtschaftspolitik des Reichs eine Abwertung als Schockabsorption nicht opportun.³⁵⁵ Der nun folgende wirtschaftliche Zusammenbruch mit rund zwei Millionen Arbeitslosen im Sommer 1929 mündete bei der großen Armut weiter Teile der Bevölkerung in eine politisch und sozial hochexplosive Lage ein.³⁵⁶

Die Wohnungsnot, die fortdauernd prekäre gesamtwirtschaftliche Lage und die politische und soziale Instabilität erforderten weiterhin zwingend ein dauerhaftes Engagement des Staates im Wohnungswirtschaftlichen Sektor.³⁵⁷ Eines der herausragenden Ziele der in den zwanziger Jahren in den Großstädten praktizierten sozialen Stadt- und Wohnungspolitik war der Abbau der Segregation und der Aufbau von Wohnquartieren, in denen, wie es später hieß, „die breiten Schichten des Volkes“ in besseren Wohnungen leben konnten. Die neuen Wohnungen sollten von hoher Qualität, aber auch bezahlbar für Haushalte mit geringeren Einkommen sein.³⁵⁸

349 ILO (1924), S. 316.

350 Vgl. Führer (2000), S. 50.

351 Vgl. ILO (1930), S. 351; Kindelberger (1987), S. 27.

352 Vgl. Kindelberger (1987), S. 27.

353 Vgl. Kindelberger (1987), S. 27; Harloe (1995), S. 90.

354 Vgl. Aldcroft (1987), S. 137, 142.

355 Vgl. Harloe (1995), S. 151, 153.

356 Vgl. Harloe (1995), S. 151 f.

357 Vgl. Harloe (1995), S. 119.

358 Vgl. Häußermann (2000), S. 16.

3.3.2 Hauszinssteuerfinanzierter Wohnungsbau

Privates Kapital war knapp und sehr teuer.³⁵⁹ In den ersten Jahren nach der Inflation wurden erste Hypotheken bis zur Höhe von etwa 30 % des Marktwerts gewährt, später lag diese Grenze bei 40 %.³⁶⁰ Die Zinssätze betrugen üblicherweise für erste Hypotheken 8,5 %-10,5 % und für zweite Hypotheken 14 %-16 %.³⁶¹ Die Bausparkassen, die beim Publikum so beliebt geworden waren, dass ihre Anzahl bis 1931 auf über 400 gestiegen war und auch die Sparkassen Bausparabteilungen eingerichtet hatten, blieben von den Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise nicht verschont und wurden wegen ihrer wirtschaftlichen Schwierigkeiten dem Reichsaufsichtsamt für das Versicherungswesen unterstellt, das ihre Zahl bis 1938 auf 39 private und 11 öffentliche Anstalten reduzierte.³⁶² Der größte Teil der nichtöffentlichen Mittel wurde von staatseigenen Sparkassen und Versicherungen bereit gestellt, nur 10 %-15 % der im Wohnungsbau investierten Mittel kam aus den traditionellen Quellen der Baufinanzierung der Vorkriegsära, von privaten Hypothekenbanken, privaten Geldgebern sowie den Eigenmitteln des Bauherrn.³⁶³ In der Weltwirtschaftskrise versiegten weitgehend die privaten Finanzierungsmittel und das in Wohnungsbau und Stadtentwicklung investierte Auslandskapital wurde abgezogen.³⁶⁴

Der größte Teil des Wohnungsbaus der nachinflationären Weimarer Zeit kam dank öffentlicher Förderung in Gestalt zinsverbilligter Kredite zustande.³⁶⁵ Die Hauszinssteuer wurde zwischen 1924 und 1931 zum Motor des Wohnungsbaus.³⁶⁶ Etwa die Hälfte der öffentlichen Mittel resultierten aus ihrem Aufkommen, das 40 %-50 % der zulässigen Mieterhöhungen bei Altbauten abschöpfte³⁶⁷ und zwischen 1924 und 1938 ungefähr 16 Milliarden Reichsmark erbrachte.³⁶⁸ Ab 1931 wurden die Hauszinssteuermittel zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Länder eingesetzt, und der Einsatz von Fördermitteln im Wohnungsbau ging um rund 80 % zurück.³⁶⁹ Während öffentliche Mittel in den Nachkriegsjahren mehr als zwei Drittel der Wohnungsbauinvestitionen finanzierten, sank ihr Anteil von 53,7 % 1924–1927 auf 42,4 % 1928–1931.³⁷⁰ Realkreditinstitute stellten 1924–1932 35,1 % des Kapitals bereit, 15,4 % waren sonstige private Mittel.³⁷¹

Hauszinssteuerdarlehen wurden in den ersten fünf Jahren nach der Währungsreform gegen Eintragung einer zweitrangigen dinglichen Sicherheit und gegen ein Ankaufs- und Wiederverkaufsrecht zu Förderzinssätzen von 1 % bis 3 % mit 1 % Tilgung (2 % nach zehn Jahren) für 60 % der Kosten gewährt, 10 % war Eigenkapital, 30 % erstrangige Kapitalmarktmittel, oft gegen kommunale Bürgschaft.³⁷² Seit 1927, vermehrt jedoch seit 1929 und 1930, wurden Ib-Hypotheken gegen eine selbstschuldnerische kommunale

359 Vgl. ILO (1930), S. 351; Schulz (1986), S. 148.

360 Vgl. Schulz (1986), S. 142.

361 Vgl. Harloe (1995), S. 115.

362 Vgl. Blumenroth (1975), S. 194 f., 196 f.

363 Vgl. ILO (1930), S. 332–334.

364 Vgl. Harloe (1995), S. 152; Zimmermann (2000), S. 58.

365 Vgl. ILO (1930), S. 332–334; Führer (2000), S. 50.

366 Vgl. ILO (1930), S. 332–334.; Schulz (1986), S. 143.

367 Vgl. ILO (1930), S. 332–334.

368 Vgl. Häring (1974), S. 26.

369 Vgl. Schwan (1935), S. 132; Blumenroth (1975), S. 257; Zimmermann (2000), S. 58.

370 Vgl. ILO (1930), S. 332–334; Blumenroth (1975), S. 260.

371 Vgl. Schulz (1986), S. 156.

372 Vgl. ILO (1930), S. 356; Blumenroth (1975), S. 258 f.; Schulz (1986), S. 144.

Bürgschaft am Kapitalmarkt aufgenommen, wobei der Staat die Hauszinssteuermittel zeitlich befristet zum Ausgleich der Zinsdifferenz sowie zur Finanzierung der restlichen 30 % der Kosten einsetzte. Die typische Finanzierung bestand nunmehr aus 10 % Eigenmitteln, maximal 40 % erster Hypothek, mindestens 30 % Hauszinssteuerhypothek zu 4 % und 20 % Ib-Hypothek.³⁷³ 1932–1933 bestand die Förderung in der Gewährung von Zuschüssen, sowie zunehmend in handelbaren Steuergutscheinen, Zinsvergütungsscheinen und Bürgschaften.³⁷⁴

Die öffentlichen Mittel aus den Einnahmen der Hauszinssteuer zur Förderung des Wohnungsbaus wurden explizit nicht für die Errichtung von Werkwohnungen, sondern lediglich den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gewährt³⁷⁵ und von den Kommunen bevorzugt an von ihnen kontrollierte gemeinnützige Wohnungsunternehmen weiter geleitet.³⁷⁶ Viele Unternehmen verzichteten auf eine Weiterführung des Werkwohnungsbaus und gingen sukzessive zum werksgeforderten Wohnungsbau über, indem einzelne oder mehrere Industrieunternehmen ihre wohnungswirtschaftlichen Aktivitäten auf eigens gegründete, gemeinnützige Wohnungsunternehmen übertrugen.³⁷⁷ Es kam zu einer Gründungswelle von Baugenossenschaften, deren Anzahl sich bis 1930 fast vervierfachte. Die meisten errichteten Mietwohnungen für ihre Mitglieder, einige aber auch Wohneigentum mit limitiertem Wiederverkaufspreis.³⁷⁸ Gemeinnützige Wohnungsunternehmen und Genossenschaften errichteten etwa 40 %, in den Städten mit über 50.000 Einwohnern rund 60 % der Neubauwohnungen.³⁷⁹ Da diese, vor allem die Wohnungsbaugenossenschaften, wegen ihrer Schwierigkeiten bei der Restfinanzierung von der Förderung abhängig waren, bestand eine enge Korrelation zwischen der Beteiligung des gemeinnützigen Sektors an der Bautätigkeit und der Höhe der mit öffentlichen Mitteln erstellten Wohnungen, sodass es zu einem Parallellauf zwischen gemeinnützigem Wohnungsbau mit der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur kam.³⁸⁰

Private Bautätigkeit erfolgte vor allem in kleineren Orten und auf dem Lande.³⁸¹ Für den Eigenheimbau wurden ab 1932 bei einem Eigenkapitalanteil von 30 % öffentliche Förderdarlehen bis zu 25 % gewährt.³⁸² Erstellten 1927 die privaten 60,3 %, die gemeinnützigen 27,9 % und die öffentlichen Wohnungsunternehmen 11,8 % der Neubauten, so betrugen 1930 die Relationen 51,3 %, 34,9 % und 9,6 %.³⁸³

1924 setzte durch die neuen Hauszinssteuerhypotheken eine wesentliche Produktionssteigerung ein.³⁸⁴ Zwischen 1925 und 1929 stieg der Anteil der wohnungswirtschaftlichen Investitionen am BIP von 2,43 % auf 3,25 % und an den Bruttoinvestitionen von 16,6 % auf 22,5 %.³⁸⁵ 1927 wurde das Vorkriegsniveau erreicht und in den Folgejahren

373 Vgl. Schwan (1935), S. 133; Blumenroth (1975), S. 260; Schulz (1986), S. 145.

374 Vgl. Häring (1974), S. 27; Blumenroth (1975), S. 276 ff.

375 Vgl. Buse (1999), S. 31.

376 Vgl. Harloe (1995), S. 175.

377 Vgl. Buse (1999), S. 31.

378 Vgl. Blumenroth (1975), S. 213; Harloe (1995), S. 118.

379 Vgl. ILO (1930), S. 370.

380 Vgl. Blumenroth (1975), S. 311 f.

381 Vgl. ILO (1930), S. 370.

382 Vgl. Blumenroth (1975), S. 282.

383 Vgl. Zimmermann (2000), S. 59.

384 Vgl. Zimmermann (2000), S. 55.

385 Vgl. Führer (2000), S. 48.

vielfach überschritten.³⁸⁶ Die durchschnittliche Neubauproduktion übertraf 1924–1931 mit jährlich rund 251.000 Wohneinheiten die Vorkriegswerte und stieg bis auf Spitzenwerte über 313.000.³⁸⁷ 1924 bis 1929 erhöhten sich bei hohen Kapitalkosten die Baukosten weit stärker als die Lebenshaltungskosten und doppelt so stark wie die Großhandelspreise,³⁸⁸ was sich auf die relative Verteuerung der Baustoffe, die Kartellbildung im Baugewerbe sowie die relativ höheren Lohnsteigerungen im Bausektor zurück führen ließ.³⁸⁹ Mit der Weltwirtschaftskrise wurde die öffentlich geförderte Bautätigkeit in den Zusammenbruch der kommunalen Haushalte hinein gerissen.³⁹⁰ 1932 wurden noch 130.000 Wohnungen gebaut,³⁹¹ und die Arbeitslosenquote im Bausektor lag mit 76,1 % bis 87,9 % weit höher als in anderen Wirtschaftszweigen.³⁹²

Die öffentliche Wohnraumbewirtschaftung wurde ab 1923 schrittweise gelockert und 1931 beendet.³⁹³ Die Altbaumieten, deren realer Wert fast auf Null gefallen war, wurden vorsichtig angehoben.³⁹⁴ 1927 lagen die Neubaumieten zwischen 150 % und 170 % und die Altbaumieten bei 120 % des Vorkriegsniveaus, während die Neubaumieten ohne Subventionen mindestens das Dreifache der Vorkriegsmieten betragen hätten.³⁹⁵ Der Mietindex blieb bis 1927 unter dem Vorkriegsniveau und bis zur Weltwirtschaftskrise deutlich unter dem Lebenshaltungskostenindex.³⁹⁶

3.3.3 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Art und Qualität der neu errichteten Wohnungen entsprachen stärker dem Bedarf weiter Kreise der Bevölkerung. Vorübergehend entstand ein Reformwille in Richtung auf kosten- und flächensparendes Bauen durch einfachere, kleinere Gebäude, der sich an den englischen, holländischen oder belgischen Vorbildern orientierte.³⁹⁷ Maßnahmen zur Kapazitätsausweitung der Baustoffindustrie und zur Rationalisierung und Industrialisierung des Wohnungsbaus wurden gefördert.³⁹⁸ Es gelang, durch Änderungen des Baurechts und der Bauordnungen sowie durch bodenpolitische Maßnahmen und die Ausrichtung der Wohnungsbauförderung den Mietskasernenbau zurück zu drängen. Bei den neu errichteten Wohngebäuden handelte es sich zu rund drei Vierteln um Kleinhäuser mit ein bis vier Wohnungen in höchstens zweigeschossiger Bauweise, deren Bauherren oder Käufer vielfach natürliche Personen waren. Im Vergleich zu der Vorkriegszeit nahm der Anteil der Arbeiter, Angestellten und Beamten an der privaten Vermögensbildung im Wohnungsbau zu und der der Selbständigen ab. Durch die verstärkt durch-

386 Vgl. ILO (1930), S. 370; Blumenroth (1975), S. 311 f.

387 Vgl. Blumenroth (1975), S. 261; Führer (2000), S. 42.

388 Vgl. Schulz (1986), S. 166; Harloe (1995), S. 115.

389 Vgl. Blumenroth (1975), S. 202 ff.

390 Vgl. Zimmermann (2000), S. 58.

391 Vgl. Fisher/Ratcliff (1936), S. 15.

392 Vgl. Blumenroth (1975), S. 262.

393 Vgl. Schulz (1986), S. 142.

394 Vgl. Harloe (1995), S. 115; Führer (2000), S. 49.

395 Vgl. Schulz (1986), S. 145.

396 Vgl. ILO (1930), S. 332–334; Schulz (1986), S. 148.

397 Vgl. BMRBS (1994b), S. 22, 135.

398 Vgl. Blumenroth (1975), S. 206.

gesetzte Flachbauweise, die Zunahme der Wohnungsgröße und die verstärkte Berücksichtigung benachteiligter Personengruppen wie der kinderreichen Familien sowie den Ausbau der Infrastruktur und die sorgfältigere bauliche Gestaltung der Städte verbesserte sich die Wohnqualität.³⁹⁹

Die Wohnungsbauförderung war jedoch nicht mit genügend Druck zu kostengünstiger Bauausführung verbunden, sodass die Wohnungen vielfach zu groß und zu aufwendig gebaut wurden, als dass Arbeiter sie hätten bezahlen können, und so eher der zahlungskräftigeren Nachfrage zugute kamen.⁴⁰⁰ Das Schwergewicht lag nicht bei den benötigten Kleinwohnungen, sondern vornehmlich bei Wohnungen mit vier und mehr Räumen und anspruchsvollerer Ausstattung.⁴⁰¹ Erst seit 1929 hatten Kleinwohnungen mit einem bis drei Wohnräumen einschließlich Küche einen stark wachsenden Anteil an den Fertigstellungen, dessen Maximum 1931 bei 53,7 % lag.⁴⁰²

Die Anzahl der statistisch für 1.000 Einwohner zur Verfügung stehenden Wohneinheiten erhöhte sich zwischen 1924 und 1932 von 226,0 auf 249,1.⁴⁰³ Mitte 1925 lag das Defizit bei annähernd einer Million Wohnungen.⁴⁰⁴ 1927 schätzte das Reichsarbeitsministerium auf der Basis der zweiten Reichswohnungszählung die Zahl der wohnungslosen Haushalte auf 950.000 bis eine Million, die der überbelegten Wohnungen auf 750.000,⁴⁰⁵ während die Gewerkschaften eine Unterversorgung von 1,2 Millionen Wohneinheiten ermittelten.⁴⁰⁶ In Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern lebten rund 790.000 selbständige Haushalte ohne eigene Wohnung, darunter 45.000 Einzelpersonen, 369.000 Ehepaare und 377.000 Familien mit drei und mehr Mitgliedern. 17,5 % der erfassten Wohnungen waren mit Untermietern belegt. 490.000 Wohnungen mit 3,2 Millionen Bewohnern, 5,6 % aller Unterkünfte waren überbelegt, wobei Überbelegung definiert war als Belegung mit mehr als zwei Personen pro Wohnraum.⁴⁰⁷ Von den Arbeitern wohnten 92 %, von den Beamten 91 % und von den Angestellten 85 % der Familien zur Miete, den Arbeitern standen 2,8 bis 3,3, den Angestellten 3,1 bis 4,2 und den Beamten 3,3 bis 5,9 Räume zur Verfügung.⁴⁰⁸ Für die Wohnungsnutzung wurden 1925–1929 11,3 % des Haushaltseinkommens aufgewendet.⁴⁰⁹ Mit dem Einkommen stiegen die Ausgaben für Wohnungsmiete absolut und relativ im Vergleich zum Einkommen. Je niedriger die Mieten waren, desto kleiner waren die Wohnungen und die Wohnräume.⁴¹⁰

399 Vgl. Blumenroth (1975), S. 314–316.

400 Vgl. Schulz (1986), S. 146; Schulz (2000a), S. 66.

401 Vgl. Blumenroth (1975), S. 261, 315.

402 Vgl. Schulz (1986), S. 148.

403 Vgl. Schulz (1986), S. 166.

404 Vgl. Blumenroth (1975), S. 161.

405 Vgl. Führer (2000), S. 43.

406 Vgl. ILO (1930), S. 370; Harloe (1995), S. 175.

407 Vgl. Führer (2000), S. 42 f.

408 Vgl. Saalfeld (1993), S. 206.

409 Vgl. Saalfeld (1993), S. 202.

410 Vgl. Saalfeld (1993), S. 206.

3.4 1933–1948: Wachsende Wohnungsnot, Krieg, existentielle Wohnungsnot

3.4.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Im Zuge der Überwindung der Weltwirtschaftskrise waren 1933 bei einem Tiefstand der Einkommen und einer Erwerbslosenzahl von etwa 7 Millionen genügend anlagebereite Mittel vorhanden. Die Realzinsen gingen deutlich zurück und die Mieten begannen zu steigen, sodass sich die Schere zwischen Kosten und Erträgen im Mietwohnungsbau zu schließen begann.⁴¹¹ Die Bereitschaft zu Bauinvestitionen wuchs, aber der Staat lenkte über die Regulierung des Kredit- und Pfandbriefmarkts die Kapitalströme nach anderen Prioritäten.⁴¹² Der Anteil der wohnungswirtschaftlichen Investitionen am BIP sank auf 1,53 % 1933 und 2,08 1934, der Anteil an den Bruttoinvestitionen fiel auf 17,4 % 1933 und 16,5 % 1934.⁴¹³ Der in der Weltwirtschaftskrise begonnene Abbau der Hauszinssteuer wurde fortgesetzt, indem der Steuersatz 1935 und 1937 um je 25 % gesenkt wurde, ab 1940 wurde die Hauszinssteuer nicht mehr erhoben. Während die Länder früher mindestens 20 % ihres Aufkommens für den Wohnungsbau zu verwenden hatten, waren es nun höchstens 20 %.⁴¹⁴ Öffentliche Mittel für den Wohnungsbau wurden nunmehr den jeweiligen Haushalten entnommen oder über Kreditaufnahme vorfinanziert.⁴¹⁵ Nur die Rückflüsse der Hauszinssteuerdarlehen blieben weiterhin Wohnungsbauzwecken vorbehalten.⁴¹⁶

3.4.2 Die Integration der Wohnungswirtschaft in die neue politische Ordnung

Das System der Selbstverwaltung der gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften wurde durch eine hierarchische und hochgradig bürokratische Organisationsstruktur ersetzt und die größten unter ihnen in der „Neuen Heimat“ zwangsvereinigt.⁴¹⁷ Das Gemeinnützigkeitsgesetz engte 1940 den Geschäftstätigkeitsbereich und die Möglichkeiten der Gewinnerzielung und -ausschüttung ein und untersagte die Abhängigkeit vom Baugewerbe sowie eine eigene bauunternehmerische Tätigkeit. Im Gegenzug gewährte es Befreiungen von der Körperschaftsteuer, der Vermögensteuer und Teilen der Grunderwerbsteuer sowie von Transaktionsgebühren.⁴¹⁸ Die Spaltung des Sektors in gemeinnützige Wohnungsgesellschaften, die Wohnraum für die unteren Einkommensschichten bereit stellten, und Genossenschaften, deren Klientel aus Facharbeitern und mittelständischen Haushalten bestand und von denen rund der Hälfte weniger als 50 Wohneinheiten besaß, blieb erhalten.⁴¹⁹

Verstärkt wurde der Wohnungs- und Städtebau in den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang integriert.⁴²⁰ 1935 wurde die Reichsstelle für Raumordnung gegründet

411 Vgl. Schwan (1935), S. 132; Schulz (1986), S. 167; Führer (2000), S. 44, 50.

412 Vgl. Führer (2000), S. 50.

413 Vgl. Führer (2000), S. 47.

414 Vgl. Häring (1974), S. 27.

415 Vgl. Blumenroth (1975), S. 270.

416 Vgl. Schulz (1986), S. 143.

417 Vgl. Harloe (1995), S. 173.

418 Vgl. Blumenroth (1975), S. 216, 302.

419 Vgl. Harloe (1995), S. 175.

420 Vgl. Blumenroth (1975), S. 268; Hallett (1988), S. 184.

mit dem Ziel, neuem Zuzug in die Städte entgegen zu wirken und die auf dem Land ansässige Bevölkerung durch Verbesserung der Wohnverhältnisse dort zu halten sowie dichtbesiedelte Gebiete durch Verlagerung nicht standortgebundener Industrieunternehmen aufzulockern und die vorgelagerten Unternehmen als Ansatzpunkte für neue Siedlungen einzusetzen.⁴²¹ An die Stelle der bisher praktizierten unbeschränkten Baufreiheit trat mit dem Wohnsiedlungsgesetz 1933 die kommunale Verpflichtung, Gebiete, in denen eine starke Wohnungsbautätigkeit bestand oder zu erwarten war, in Einklang mit der übergeordneten Standortplanung zu beplanen sowie alle möglicherweise eine Bebauung nach sich ziehenden Grundstückskaufverträge einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen. 1936 erfolgte mit der Verordnung über die Regelung der Bebauung die Pflicht zur Ausweisung der zulässigen Nutzung der Baugebiete als Kleinsiedlungs-, Wohn-, Geschäfts- oder Gewerbegebiete, bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses waren befristete Bausperren zulässig.⁴²²

1934 wurde vom Bund deutscher Mietervereine und dem Zentralverband der Haus- und Grundbesitzer ein Einheitsmietvertrag ausgearbeitet.⁴²³ 1936 wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Reichsmietengesetzes und des Mieterschutzgesetzes ein bis in die ersten Nachkriegsjahre angewandter allgemeiner Mietpreisstopp erlassen und die öffentliche Wohnraumbewirtschaftung eingeführt, die in den Folgejahren sukzessive intensiviert wurde.⁴²⁴ Die Verordnung zur Wohnraumlentkung 1943 ermächtigte Reichswohnungskommissare, freien Mietraum zu erfassen und bestimmten Bevölkerungskreisen zuzuteilen, Wohnungen zu teilen und gewerbliche Räume in Wohnungen umzuwandeln.⁴²⁵

3.4.3 Der Stellenwert der Wohnungspolitik

Das Ziel der Förderpolitik bestand nun darin, mit möglichst geringem Einsatz öffentlicher Ressourcen und möglichst hohem, freiwilligen und verordnetem Arbeitseinsatz ohne Rücksicht auf Qualität und Größe eine maximale Anzahl von Wohneinheiten zu produzieren,⁴²⁶ „*dwelling of the cheapest kind which the necessitous section of the population can afford*“.⁴²⁷ Die Bürgschaftsbestimmungen wurden vereinfacht und zum wichtigsten Instrument der Wohnungsbauförderung ausgebaut.⁴²⁸ Die Einfamilienhausverordnung 1937 führte die pauschalierte Nutzwertbesteuerung ein, die die steuerliche Verlustausweisung bei Einfamilienhäusern unterband.⁴²⁹ Die Zinshöhe für Wohnungsbaukredite wurde limitiert.⁴³⁰ Waren öffentliche Mittel 1919 bis 1932 durchschnittlich an 81 % der Finanzierungen beteiligt gewesen, so beteiligte sich der Staat 1933–1939 nur noch in 40 % der Fälle. Der Wohnungsbau wurde nunmehr zu 41,7 % von den

421 Vgl. Blumenroth (1975), S. 265; Harloe (1995), S. 176.

422 Vgl. Blumenroth (1975), S. 266 f.

423 Vgl. Schulz (1986), S. 151.

424 Vgl. International Housing and Town Planning Congress (1937), S. 13; Münch (1967), S. 21; Häring (1974), S. 108; Schulz (1986), S. 141.

425 Vgl. Münch (1967), S. 23; Schulz (1986), S. 152.

426 Vgl. Harloe (1995), S. 176.

427 International Housing and Town Planning Congress (1937), S. 14.

428 Vgl. Blumenroth (1975), S. 271.

429 Vgl. Rüscher (1996), S. 156 f.

430 Vgl. Blumenroth (1975), S. 269.

Realkreditinstituten, zu 46,6 % durch sonstige private Mittel und zu 11,7 % durch öffentliche Gelder finanziert.⁴³¹

1933 und 1934 erreichte der Wohnungszugang durch Umbauten mit 34 % und 40 % ähnlich hohe Anteile am gesamten Wohnungszugang wie im Jahre 1919 mit damals 42 %.⁴³² Seit 1914 zurück gestaute Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen wurden nachgeholt.⁴³³ Ab Mitte der dreißiger Jahre wurden primär Wohnungstypen mit maximal 34 qm, für kinderreiche Familien maximal 42 qm, gefördert.⁴³⁴ Die jährliche Neubauproduktion sank 1933 auf 175.000 und erhöhte sich über 213.000 im Jahre 1933 bis auf 285.000 1938.⁴³⁵ Der Anteil des gemeinnützigen Sektors an den Fertigstellungen fiel auf unter 20 %, der der kommunalen Wohnungsgesellschaften schwankte zwischen 8 % und 10 %.⁴³⁶ Bis 1937 waren mindestens 11 %-12 % der neu erstellten Wohnungen unter Mitwirkung der Industrieunternehmen entstanden.⁴³⁷ 1933 bis 1939 wurden im Durchschnitt jährlich knapp 230.000 Wohneinheiten, 4,1 Wohnungen je 1.000 Einwohner, errichtet.⁴³⁸

3.4.4 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung bis Kriegsende

Für die Jahre 1928 bis 1945 liegen keine exakten statistischen Zahlen zur Wohnungsversorgung vor.⁴³⁹ Sicher ist, dass junge Ehepaare weitaus häufiger als in der Ära der Weimarer Republik zur Untermiete lebten.⁴⁴⁰ Gemäß den Daten aus der Volkszählung von 1933 war die Zahl der Haushalte ohne eigene Wohnung seit 1927 um schätzungsweise 200.000 auf 1,155 Millionen gestiegen.⁴⁴¹ In den Städten war im Durchschnitt für 8,4 %, in manchen Fällen für bis zu 21,9 % der Haushalte keine Wohnung vorhanden.⁴⁴² Bis Ende 1935 erhöhte sich der Wohnungsfehlbestand auf 1,5 Millionen.⁴⁴³ Die Belegungsdichte betrug 1936 3,6 Personen.⁴⁴⁴ 1938 standen für 1.000 Einwohner statistisch 260,2 Wohneinheiten bereit.⁴⁴⁵ 1939 lebten auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik 40,2 Millionen Menschen, denen 10,6 Millionen Wohnungen zur Verfügung standen, damit wurde jede Wohnung im Durchschnitt von 3,78 Personen bewohnt.⁴⁴⁶ Für die Wohnungsnutzung wurden 1935–1938 15,4 % des Haushaltseinkommens aufgewendet.⁴⁴⁷

431 Vgl. Schulz (1986), S. 155 f.

432 Vgl. Schulz (1986), S. 153.

433 Vgl. Blumenroth (1975), S. 275.

434 Vgl. Schulz (1986), S. 154.

435 Vgl. Fisher/Ratcliff (1936), S. 15; Führer (2000), S. 42.

436 Vgl. Harloe (1995), S. 176.

437 Vgl. Buse (1999), S. 32 f.

438 Vgl. Schulz (1993), S. 13.

439 Vgl. Führer (2000), S. 39.

440 Vgl. Führer (2000), S. 46.

441 Vgl. Harloe (1995), S. 175; Führer (2000), S. 45.

442 Vgl. Blumenroth (1975), S. 249.

443 Vgl. Blumenroth (1975), S. 249; Schulz (1986), S. 152.

444 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 288.

445 Vgl. Schulz (1986), S. 166.

446 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 46.

447 Vgl. Saalfeld (1993), S. 202.

Schätzungen für die Zahl der wohnungslosen Haushalte im Jahre 1939 bewegen sich zwischen 1,3 und 2,5 Millionen.⁴⁴⁸ Für 1942 schätzte die Deutsche Arbeitsgemeinschaft für Familien auf der Grundlage von Wohnungen, die groß genug für Familien waren, den Fehlbedarf auf sechs Millionen Wohneinheiten.⁴⁴⁹

3.4.5 Die existentielle Wohnungsnot der Nachkriegsjahre

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wies die spätere Bundesrepublik, bedingt durch Kriegszerstörungen und Flüchtlingsströme, das bei weitem höchste Wohnungsdefizit in westeuropäischen Kontext auf.⁴⁵⁰ Auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik (ohne West-Berlin) hatte sich die Einwohnerzahl zwischen 1939 und 1945 von 40,3 Millionen auf 39 Millionen reduziert und nach Kriegsende von 1946 bis 1950 von 45,4 Millionen auf über 50 Millionen erhöht, was einer Zunahme um knapp 25 % gegenüber der Vorkriegszeit entsprach.⁴⁵¹ Bis Anfang 1950 strömten mehr als 9,5 Millionen Zuwanderer⁴⁵² Vertriebene, Flüchtlinge und andere Zuwanderer ins spätere Bundesgebiet ein und benötigten mindestens 2,3 Millionen Wohneinheiten.⁴⁵³

Von den 10,5 Millionen Wohnungen, die es 1939 in dieser Region Deutschlands gegeben hatte, war im Krieg nur knapp die Hälfte verschont geblieben, 22 %-25 % waren total zerstört, rund ein Viertel beschädigt.⁴⁵⁴ Das Wohnungselend trat räumlich geballt in den Groß- und Mittelstädten auf, wo teilweise 50 % und mehr des Bestands zerstört waren.⁴⁵⁵ Die Bauwirtschaft war zusammengebrochen, es gab kein Baumaterial, kein Geld, keine Facharbeiter und allzu oft waren die Eigentumsverhältnisse unklar. Der Wiederaufbau begann mit der unbezahlten Arbeit der Trümmerfrauen.⁴⁵⁶

Obwohl vielerorts Neubauten verboten waren, weil Reparaturen und Instandsetzungen bei Baumaterialknappheit dringlicher waren und sich deshalb die Bautätigkeit weitgehend auf Wiederherstellung und Instandsetzung beschränkte, wurden bis 1949 250.000–360.000 Wohnungen in Eigenregie der künftigen Bewohner in den vier Besatzungszonen errichtet.⁴⁵⁷ 1950 standen 47 Millionen Einwohnern in 15,37 Millionen Haushalten 9,44 Millionen Wohnungen zur Verfügung.⁴⁵⁸ Es bestand eine Bedarfslücke von rund 6 Millionen Wohneinheiten,⁴⁵⁹ weit mehr als ein Drittel der Haushalte und etwa 45 % der Familien besaßen keine eigene Wohnung.⁴⁶⁰ Im Vergleich zu 1936 hatte sich die durchschnittliche Belegungsdichte 1949 von 3,6 auf 6 Personen pro Wohnein-

448 Vgl. Führer (2000), S. 46.

449 Vgl. Schulz (1986), S. 152.

450 Vgl. Balchin (1996b), S. 25.

451 Vgl. Nieschlag (1947), S. 19; Conradi/Zöpel (1994), S. 47; McCrone/Stephens (1995), S. 45 f., 47.

452 Schulz (2000b), S. 5 spricht auch von über 11 Millionen.

453 Vgl. Kennedy (1984), S. 55; Duvinéau/Schönefeldt (1989), S. 9; Schulz (1991), S. 126; Balchin (1996b), S. 29; Schulz (1997), S. 228.

454 Vgl. Duvinéau/Schönefeldt (1989), S. 9; Böltken/Schön (1989), S. 811 ff.; Schulz (1991), S. 126; Balchin (1996b), S. 29; Schulz (1997), S. 228.

455 Vgl. Duvinéau/Schönefeldt (1989), S. 9; Balchin (1996b), S. 29; Schulz (2000a), S. 65.

456 Vgl. Kennedy (1984), S. 55.

457 Vgl. Schulz (1991), S. 126 f.; Schulz (1997), S. 228; Schulz (2000a), S. 65.

458 Vgl. Kennedy (1984), S. 56; Schulz (1991), S. 126; Schulz (1997), S. 228.

459 Vgl. Böltken/Schön (1989), S. 811 ff.; Balchin (1996b), S. 29.

460 Vgl. Kennedy (1984), S. 56; Schulz (2000b), S. 5.

heit erhöht.⁴⁶¹ Stark überzeichnet durch die Einbeziehung der Zweitwohnungen der Eliten wurde die Wohneigentumsquote 1948 auf 26 % geschätzt, mindestens drei Viertel der Haushalte waren auf die Bereitstellung einer Mietwohnung angewiesen.⁴⁶²

3.4.6 Die Wohnungspolitik der Alliierten

Der 1936 eingeführte Mietpreisstopp wurde auf dem Niveau von 1936 prolongiert. Es bestand ein strenger Kündigungsschutz.⁴⁶³ Das Gesetz Nr. 18 des Kontrollrates führte 1946 eine lückenlose öffentliche Wohnraumbewirtschaftung ein.⁴⁶⁴ Die Belegung der Wohnungen erfolgte durch die Wohnungsämter nach Kriterien der Dringlichkeit und des regionalen Arbeitskräftebedarfs.⁴⁶⁵ Stadtverwaltungen konnten Zuzüge in „Brennpunkte des Wohnungsbedarfs“ verbieten, unterbelegte Wohnungen beschlagnahmen, teilen und um- oder ausbauen lassen, Mieter allozieren und Eigentümer zwingen, den Mietern Hausrat und Einrichtungsgegenstände zur Verfügung zu stellen.⁴⁶⁶ Die Bodenpreise wurden auf dem Niveau von 1936 eingefroren und die Möglichkeiten von Enteignungen erheblich erweitert.⁴⁶⁷

3.5 1949–1959: Wiederaufbau, Wirtschaftswunder und wohnungspolitische Grundsatzentscheidungen

3.5.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Während nach dem Ende des Ersten Weltkriegs den führenden sozialen Gruppen die Restaurierung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Vorkriegsära weitgehend gelang, gab es in Europa nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und den Erfahrungen mit den verheerenden politischen und ökonomischen Folgen dieser Politik wenig Nostalgie für die Zwischenkriegszeit. Massenarbeitslosigkeit und soziale und politische Desintegration hatten weder den Interessen des Kapitals noch denen der Gewerkschaften genutzt. So ging man zügig und konsequent den Weg in die Moderne, und, obwohl Europas Zukunft angesichts der sozioökonomischen Folgen der Weltwirtschaftskrise und der Verwüstungen des Krieges zunächst düster schien, erlebten die entwickelten Volkswirtschaften die dynamischste und längste Wachstumsphase seit der Industriellen Revolution.⁴⁶⁸ Die Arbeitslosigkeit sank in der neuen fordistischen Wirtschaftsstruktur auf ein verschwindend geringes Niveau, Realeinkommen und Lebensstandard wuchsen kontinuierlich, und Rezessionen mit einem Rückgang des Volkseinkommens schienen es nicht mehr zu geben.⁴⁶⁹

461 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 288

462 Vgl. Kennedy (1984), S. 64 f.

463 Vgl. Czasny (1988), S. 14; Schulz (1991), S. 126; Harloe (1995), S. 342; Schulz (1997), S. 228.

464 Vgl. Münch (1967), S. 23; Schulz (1986), S. 152; Schulz (1991), S. 126; Schulz (1997), S. 228.

465 Vgl. Czasny (1988), S. 14.

466 Vgl. Schulz (1991), S. 127.

467 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 398 f.; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 41.

468 Vgl. Harloe (1995), S. 210.

469 Vgl. Harloe (1995), S. 260.

Die dynamischste Volkswirtschaft Westeuropas war die deutsche, die hohe Wachstumsraten, Vollbeschäftigung und niedrige Inflationsraten länger als die anderen Länder aufzuweisen hatte.⁴⁷⁰ Die Importe ermöglichende Marshall-Plan-Hilfe, eine radikale Währungsreform, die schnelle Deregulierung, fehlender Lohndruck, eine restriktive, für eine unterbewertete Währung sorgende Geldpolitik sowie eine die interne Reinvestition von Gewinnen fördernde Steuerpolitik ermöglichten den schnellen wirtschaftlichen Aufholprozess.⁴⁷¹ Die Produktivität stieg schneller als in den meisten anderen Volkswirtschaften, der Export erwirtschaftete hohe Leistungsbilanzüberschüsse und die Inflationsraten waren niedriger als anderswo. In den fünfziger Jahren war die Wachstumsrate des BIP mit 7,8 % die nach Japan zweithöchste der Welt. Das Pro-Kopf-Einkommen erhöhte sich zwischen 1950 und 1970 von einem Drittel auf drei Viertel des US-Niveaus. In der Mitte der fünfziger Jahre war Vollbeschäftigung erreicht, zwischen 1950 und 1963 sank die Zahl der Arbeitslosen von 1,5 Millionen auf knapp über 100.000.⁴⁷²

Wie anderswo wurde das Wirtschaftswachstum neben Wiederaufbau und Urbanisierung von einem Bevölkerungswachstum alimentiert.⁴⁷³ Die Bevölkerung erhöhte sich von 1950 bis 1965 um fast 20 %.⁴⁷⁴ Wurden bei der Volkszählung 1950 7,88 Millionen Vertriebene und 1,56 Millionen Zugewanderte gezählt, so waren es Ende 1960 9,70 Millionen Vertriebene und 3,47 Millionen Zugewanderte.⁴⁷⁵ Zwischen 1950 und 1970 sank der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten von 23 % auf 7,5 %.⁴⁷⁶ Der Anteil der über 65-jährigen lag 1950 bei nur 9,4 %.⁴⁷⁷

Der private Konsum wurde vor allem in den fünfziger Jahren zugunsten hoher Investitionsquoten zurück gedrängt. Viele der Zugewanderten und Vertriebenen wiesen eine beachtliche Qualifikation auf und waren bereit, für wenig Lohn hart zu arbeiten, um zu überleben, was es der Industrie ermöglichte, hohe Gewinnanteile zu reinvestieren. Die Sozialpolitik stellte lediglich ein rudimentäres soziales Netz bereit.⁴⁷⁸ Die privaten Haushalte traten im Gegensatz zum Unternehmenssektor und zu den öffentlichen Haushalten, von denen die Ersparnisbildung in der Wiederaufbauphase weitgehend getragen wurde, als Sparer in den fünfziger Jahren vergleichsweise wenig in Erscheinung.⁴⁷⁹ Die mit restriktiver Fiskal- und Geldpolitik erzielten Überschüsse in den öffentlichen Haushalten wurden primär für die 1957 erfolgte Reform der Alterssicherung verausgabt.⁴⁸⁰ Während die Beschäftigtenzahlen im Verlauf der fünfziger Jahre um 60 % stiegen, erhöhten sich die Löhne in dieser Dekade um 160 %, die Konsumausgaben wuchsen jährlich um 6,6 % und der Anteil des privaten Konsums am BIP sank.⁴⁸¹

Die Kehrseite des Wirtschaftswunders war eine im europäischen Vergleich hohe Vermögenskonzentration. 1960 besaßen 0,1 % der Bevölkerung 13 % sowie 1,5 % 35 % der

470 Vgl. Harloe (1995), S. 221.

471 Vgl. Harloe (1995), S. 226 f.

472 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 294; Harloe (1995), S. 221.

473 Vgl. Harloe (1995), S. 225.

474 Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 23.

475 Vgl. Schulz (1993), S. 12 f.

476 Vgl. Harloe (1995), S. 225.

477 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 122.

478 Vgl. Harloe (1995), S. 225–227.

479 Vgl. Blumenroth (1975), S. 332.

480 Vgl. Harloe (1995), S. 252.

481 Vgl. Harloe (1995), S. 227.

privaten Vermögen in der Bundesrepublik.⁴⁸² Ein Drittel, genau 33 %, des Eigentums an den deutschen Unternehmen befand sich in der Hand von 0,01 % der Bevölkerung.⁴⁸³ 0,08 % der Einwohner besaßen mehr als drei Viertel des Betriebsvermögens und über 43,2 % der Kapitalvermögen, wobei die Eigentümer von Grund und Boden mit den Besitzern von Kapitalvermögen weitgehend identisch waren.⁴⁸⁴

3.5.2 Wohnungspolitische Grundsatzentscheidungen

Nach Schätzungen der UNO hatten 1949 17 europäische Staaten durch Kriegszerstörungen bei Zugrundelegung der durchschnittlichen jährlichen Vorkriegsproduktion sechs Jahresproduktionen an Wohnungsbestand verloren. Um das Vorkriegsversorgungsniveau wieder zu erreichen, war der Bau von drei Millionen Wohneinheiten notwendig, weitere sieben Millionen waren erforderlich, um Slums zu beseitigen und zusätzliche vier Millionen, um Überbelegung abzubauen. Die demzufolge insgesamt zu errichtenden 14 Millionen Wohneinheiten entsprachen etwa einem Fünftel des Vorkriegsbestands. Weiterhin waren jährlich etwa eine Million Neubauten nötig, um neu entstandene Haushalte zu versorgen und Abrisse zu kompensieren, eine Projektion, die sich im Nachhinein als zu niedrig erwies. Die UNO zog die Schlussfolgerung, dass es bei einer sofortigen Erhöhung der Fertigstellungen auf das Doppelte des Vorkriegsniveaus 22 Jahre dauern würde, um den Rückstau in der Wohnungsversorgung zu beheben.⁴⁸⁵

Es war offensichtlich, dass eine so weitreichende Agenda die Kompetenz und die Bereitschaft des privatwirtschaftlichen Sektors überforderte.⁴⁸⁶ Nach Kriegsende investierten private Bauherren überwiegend in teure Einfamilienhäuser außerhalb der Ballungsgebiete und der Regionen mit dynamischem Bevölkerungswachstum.⁴⁸⁷ Nach den Erfahrungen der Vergangenheit bauten gewinnorientierte Investoren nicht genug und vor allem nicht kostengünstig genug, um den Anforderungen an eine zufrieden stellende Wohnungsversorgung der Bevölkerung gerecht zu werden.⁴⁸⁸ Erschwerend kam jetzt hinzu, dass die Kapitalmärkte kaum mehr funktionierten, die Mieten in den meisten Fällen auf dem Vorkriegsniveau eingefroren waren und die europäischen Volkswirtschaften auf die Erwirtschaftung hoher Exporterlöse und demzufolge auf niedrige Löhne, Preise und konsumtive Ausgaben angewiesen waren, um Kriegsschulden zu begleichen und die für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Modernisierung erforderlichen Importe zu ermöglichen.⁴⁸⁹

Der Übergang auf eine fordistische Wirtschaftsstruktur der Vollbeschäftigung mit ihren interdependenten Prozessen der industriellen Modernisierung, der Urbanisierung, des demographischen Wandels sowie des Anstiegs der Realeinkommen und des Lebensstandards erzeugten dauerhaft eine so hohe Nachfrage nach Wohnraum, wie es sie

482 Vgl. Krelle (1968), S. 378.

483 Vgl. Krelle (1968), S. 380.

484 Vgl. Krelle (1968), S. 379 f.

485 Vgl. UN ECE (1949), *passim*.

486 Vgl. Harloe (1995), S. 256.

487 Vgl. Harloe (1995), S. 258.

488 Vgl. Harloe (1988), S. 50.

489 Vgl. Harloe (1995), S. 50, 256 f.

bisher, außer zum Teil in den USA der zwanziger Jahre, nie gegeben hatte.⁴⁹⁰ Es war evident, dass der Staat im wohnungswirtschaftlichen Sektor die Führungsrolle übernehmen musste.⁴⁹¹

In fast allen westlichen Industrieländern förderten die Regierungen unter Nutzung der in den vergangenen 50 Jahren gewachsenen institutionellen Strukturen, – im Falle der Förderung des privaten Mietwohnungsangebots waren die Strukturen noch älter –, mit groß angelegten Programmen den Bau von Wohnungen, sozialdemokratische Regierungen Europas etablierten Institutionen des gemeinnützigen sozialen Wohnungsbaus.⁴⁹² Die politischen Entscheidungsträger in Europa engagierten sich nicht nur aufgrund der eminenten politischen Bedeutung der Wohnungsnot im sozialen Wohnungsbau, sondern auch wegen seines Beitrags zu wirtschaftlicher Modernisierung und Verstädterung.⁴⁹³ Private und öffentliche Investitionen im Wohnungsbau und im Ausbau der Infrastruktur mit ihren hohen Multiplikatorwirkungen auf Konsum- und Investitionsgüterindustrien schufen und alimentierten steigende Realeinkommen und Beschäftigtenzahlen und unterstützten die Verlagerung wirtschaftlicher Aktivitäten vom landwirtschaftlichen zum städtischen Industrie- und Dienstleistungssektor.⁴⁹⁴ Der Bau von Sozialwohnungen wurde regelmäßig als Instrument keynesianischer Wirtschaftspolitik eingesetzt, um die erwünschte Vollbeschäftigung aufrecht zu erhalten, bis das dynamische Wirtschaftswachstum die Ressourcen des privaten und öffentlichen Sektors so weit erhöhte, dass das soziale Netz beträchtlich ausgebaut werden konnte und die Voraussetzungen für einen privatwirtschaftlichen Wohnungsbau im größeren Stil gegeben waren.⁴⁹⁵

In Europa wurden fast alle Neubauten in irgendeiner Weise gefördert, und die Sicherstellung der Fördereffizienz bei der Errichtung kostengünstiger und qualitativ hochwertiger Wohnungen für breite Schichten der Bevölkerung führte zwangsläufig zum Ausbau des gemeinnützigen Sektors, auf dessen Kompetenz und Managementkapazitäten der Staat angewiesen war.⁴⁹⁶ Die minimalistische Mindeststandardpolitik der Vorkriegsära machte einer positiven Sozialpolitik Platz, die jedem Einwohner die Möglichkeit geben wollte, eine qualitativ hochwertige, ausreichend geräumige und modern ausgestattete Wohnung zu erhalten.⁴⁹⁷ Befürchtet wurde, dass der dafür nötige Ressourcenentzug die Steuerquote so weit in die Höhe treiben würde, dass die gesamtwirtschaftliche Ersparnis für die Finanzierung produktiver Investitionen nicht mehr ausreichen könnte,⁴⁹⁸ und es wurde vorgeschlagen, den wachsenden Abstand zwischen sinkenden Realmieten im Altbestand und steigenden Wohnungsnutzungskosten der Neubauten durch Mietenharmonisierung und Quersubventionierung auszugleichen. Auch der sich in den folgenden Dekaden ereignende Übergang von der Produktions- zur Nachfragersubventionierung wurde klar vorher gesehen.⁴⁹⁹

490 Vgl. Harloe (1995), S. 260.

491 Vgl. Harloe (1995), S. 256.

492 Vgl. Harloe (1988), S. 16 f.

493 Vgl. Harloe (1995), S. 353.

494 Vgl. Harloe (1995), S. 211, 229.

495 Vgl. Harloe (1995), S. 353.

496 Vgl. UN ECE (1954), S. 32.

497 Vgl. UN ECE (1958), S. 1.

498 Vgl. UN ECE (1958), S. 9.

499 Vgl. UN ECE (1954), S. 56.

In der Bundesrepublik Deutschland gewann die Wohnungspolitik für das fragile neue politische System eine Schlüsselbedeutung bei der Erlangung von Akzeptanz in der Bevölkerung.⁵⁰⁰ Die Wohnungsversorgung mit einer Belegungsdichte von 6 Personen pro Wohneinheit⁵⁰¹ und rund 6 Millionen fehlenden Wohnungen⁵⁰² mit der Folge, dass weit mehr als ein Drittel der Haushalte und 45 % der Familien keine eigene Wohnung besaßen⁵⁰³ und es bei der Bauleistung der Weimarer Republik von maximal etwa 300.000 jährlichen Neubauwohnungen mindestens 16, vielleicht aber auch 20 Jahre dauern würde bis jeder Haushalte seine Wohnung haben würde, konnte nur als desolat mit deprimierenden Perspektiven bezeichnet werden.⁵⁰⁴

Im Gegensatz zur Wirtschaftspolitik anderer europäischer Staaten war der massive Anstieg industrieller Investitionen von einem ebenso intensiven Anstieg der Wohnungsbauinvestitionen begleitet.⁵⁰⁵ Der Wohnungsbau avancierte zum Kernbereich der Sozialpolitik und war der einzige Sektor, in dem die Regulierungen zunächst fort bestanden.⁵⁰⁶ Sichtbarer Ausdruck der gestiegenen Bedeutung des Wohnungsbaus war die Errichtung eines eigenen Wohnungsbauministeriums auf Bundesebene. Die Bundespolitik erhielt die Regelungskompetenz, die bis in die Weimarer Zeit überwiegend Ländersache gewesen war.⁵⁰⁷ Bund und Länder waren nunmehr gemeinsam für die Wohnungspolitik zuständig.⁵⁰⁸

Als einzigem Land in Europa gelang es in Deutschland den Eliten, die Wohnungspolitik so zu gestalten, dass ein baldiger Rückzug des Staates angestrebt wurde und möglich war und in größerem Umfang stark regressiv wirkende steuerliche Subventionen zur Attrahierung privater Investitionen eingesetzt wurden.⁵⁰⁹ Von Anfang an wurde angestrebt, die Dynamik einer wachsenden Wirtschaft mit hohen Einwanderungsraten für den Aufbau eines starken privatwirtschaftlichen Vermietungssektors zu nutzen.⁵¹⁰ Nicht ausschließlich einem juristisch exakt abgegrenzten gemeinnützigen Sektor mit klarem sozialem Auftrag wie anderswo, sondern jedem Investor, der bereit war, die Qualitäts- und Kostenregeln, die Nutzflächenbegrenzungen, die vergleichsweise geringfügigen Einschränkungen in der Wahl der Mieter und die Mietpreisregulierungen zu akzeptieren, wurden ohne Rechtsanspruch Fördermittel für den Bau von Sozialwohnungen gewährt.⁵¹¹ In den Neubau von Mietwohnungen investierten frühere Vermieter, die ihre zerstörten Häuser wieder aufbauten, neue private Vermieter, privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, Versicherungen und gemeinnützige Wohnungsunternehmen.⁵¹²

Wie in keinem anderen Land möglich und für die spätere Entwicklung von ausschlaggebender Bedeutung, unterlagen die mit den Mitteln der Steuerzahler errichteten

500 Vgl. Schulz (2000b), S. 5.

501 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 288.

502 Vgl. Böltken/Schön (1989), S. 811 ff.; Balchin (1996b), S. 29.

503 Vgl. Schulz (2000b), S. 5.

504 Vgl. Schulz (1991), S. 126; Schulz (1997), S. 228; Schulz (2000b), S. 5.

505 Vgl. Harloe (1995), S. 339.

506 Vgl. Harloe (1995), S. 336.

507 Vgl. Schulz (2000b), S. 1.

508 Vgl. Harloe (1995), S. 343.

509 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 121 f.; Harloe (1995), S. 50, 258, 338.

510 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 308, 311 f.; Oxley/Smith (1996), S. 141; Tomann (1996), S. 55.

511 Vgl. Harloe (1988), S. 50; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 121 f.; Schulz (2000b), S. 16.

512 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 289.

Wohneinheiten nach der Rückzahlung der Förderdarlehen und einer Nachwirkungspflicht nicht mehr der Sozialbindung. Sie wurden entweder Bestandteil des marktwirtschaftlichen Sektors der Volkswirtschaft und damit frei verwertbar oder unterlagen lediglich dem 1940 eingeführten Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht.⁵¹³ Hypotheken wurden in der Währungsreform 1:10 umgestellt, was einer 90 %igen Entschuldung des Altbestands und des in privater Hand befindlichen Baulands gleich kam.⁵¹⁴

Nach amtlichen Feststellungen hatten die unzureichende Neubautätigkeit seit 1933, die Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges sowie der durch Heimkehrer und Flüchtlinge verursachte zusätzliche Wohnungsbedarf Ende 1949 zu einem rechnerischen Wohnungsdefizit von rund 4,5–5,0 Millionen Wohnungen geführt.⁵¹⁵ Bauhandwerk und Zuliefererbetriebe waren unterbeschäftigt. Rund 13 % der Bauarbeiter waren 1949 arbeitslos.⁵¹⁶ Ein projizierter zusätzlicher Bedarf 1950–1970 von etwa 1,3 Millionen Wohnungen durch Haushaltsgründungen sowie durch Abgang von Wohnungen wurde angenommen, sodass 1950–1970 5,5–6,0 Millionen Wohnungen zu erstellen waren, eine Neubautätigkeit von 275.000–300.000 Wohnungen jährlich.⁵¹⁷ Man plante 1950 die Fertigstellung von 1,8 Millionen, 1951 bereits von 2 Millionen Wohnungen mit „sozial tragbaren Mieten“ innerhalb von 6 Jahren.⁵¹⁸

3.5.3 Das Erste Wohnungsbaugesetz 1950

Das Erste Wohnungsbaugesetz schuf 1950 die Unterteilung des Wohnungsbaus in die drei Segmente sozialer, steuerbegünstigter und frei finanzierter Wohnungsbau und hob die Wohnraumbewirtschaftung für frei finanzierte Neubauwohnungen auf.⁵¹⁹ Der Bund übernahm Bürgschaften für sämtliche Arten des Wohnungsneubaus, nicht jedoch für Einzelmaßnahmen, da dies Ländersache war, sodass die Bundesbürgschaften insbesondere die Zwischenfinanzierung globaler Wohnungsbaumaßnahmen erleichterten und verbilligten.⁵²⁰ Das Fördermodell Sozialer Wohnungsbau verknüpfte eine objektbezogene Förderung mit Ausstattungs- und Nutzflächenvorschriften mit einer temporären Preis- und Belegungsbindung.⁵²¹ Die Gewährung von Fördermitteln hing von den verfügbaren Mitteln ab, es bestand kein Rechtsanspruch.⁵²² Hauptziel war die kurzfristige Schaffung von Wohnraum, der *„nach Größe, Ausstattung und Miete für die breiten Schichten des Volkes geeignet ist.“*⁵²³ Die Bereitstellung der Fördermittel erfolgte grundsätzlich zu gleichen Teilen aus dem Bundes- und dem jeweiligen Länderhaushalt, zusätzlich konnten die Länder und Kommunen eigene Förderlinien entwickeln und die Mittel

513 Vgl. Harloe (1995), S. 338.

514 Vgl. Schulz (1986), S. 161.

515 Vgl. Amtliche Begründung der Bundesregierung zum I. WoBauG, Bundesanzeiger vom 6.5.1950, Nr. 87, S. 8–10.

516 Vgl. Münch (1967), S. 68 f.

517 Vgl. Münch (1967), S. 68.

518 Vgl. Münch (1967), S. 70 f.

519 Vgl. Harloe (1995), S. 343; Schulz (2000b), S. 7.

520 Vgl. Münch (1967), S. 77.

521 Vgl. Tomann (1996), S. 56; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67.

522 Vgl. Schulz (2000b), S. 16.

523 §§ 1, 12, Abs.1, I. WoBauG.

weiter aufstocken.⁵²⁴ Die Länder bestimmten die Struktur der Programme, den Kommunen oblagen die Administration und die Anpassung an die lokalen Bedürfnisse und Präferenzen.⁵²⁵ Gewährten die Kommunen zusätzliche Förderungen, erhielten sie dafür spezielle Belegungsrechte.⁵²⁶ Die Mischfinanzierung des sozialen Wohnungsbaus hatte den Nachteil, dass auf jeder Ebene nur die Kosten im Entscheidungskalkül berücksichtigt wurden, die dort zu tragen waren, was die Politiker auf allen Ebenen immer wieder dazu bewog, sich vehement für eine Prolongation einzusetzen.⁵²⁷

Eine Förderung nach dem Ersten Förderweg, der mit dem höchsten Fördervolumen und mit den längsten Bindungsfristen ausgestattet war, erforderte einen Mindesteigenkapitaleinsatz des Investors von 15 %, für den eine Rendite von 4 % zulässig war, zusätzliches Eigenkapital verzinst sich mit 6,5 %.⁵²⁸ Die Erzielung zusätzlicher Gewinne war im Rahmen der Kostenkalkulation, beispielsweise durch den Ansatz überhöhter Verwaltungskosten, durchaus möglich.⁵²⁹ Nach Rückzahlung der Fördergelder, nach 30–35, anfangs bis zu 40 Jahren, und einer Übergangsfrist lief die Bindung aus.⁵³⁰ Damit nicht wie in der Hauszinssteuerära mit Hilfe der Förderung aufwendiger und für die Zielgruppen zu teuer gebaut würde, gab man die Miethöhe als „Richtsatzmiete“ vor und setzte Subventionen nur in dem Umfang und zu den Konditionen ein, wie es erforderlich war, um die vorgegebene Miethöhe nicht zu überschreiten. Weil die Errichtung von unternehmenseigenen Wohnungen nur gefördert wurde, wenn das Mietverhältnis nach 5 Jahren vom Arbeitsverhältnis unabhängig wurde, ersetzten die Unternehmen den werkseigenen Wohnungsbau fast völlig durch den werksgeförderten, indem sie Wohnungsbaugesellschaften gründeten, die Wohnungen bauten und verwalteten.⁵³¹

Die Festlegung der Einkommensobergrenze für den Bezug einer Sozialwohnung nach dem Ersten Förderweg in Höhe der Angestelltenversicherungspflichtgrenze, später zusätzlich nach Haushaltsgröße differenziert, machte etwa 60 % der Bevölkerung zu Berechtigten.⁵³² Die Qualität der Wohneinheiten entsprach in etwa der frei finanzierten Wohnungen und entwickelte sich parallel dazu.⁵³³ Die Einkommen der Haushalte wurden lediglich bei Einzug auf Berechtigung zur Nutzung einer geförderten Wohnung überprüft, danach nicht mehr.⁵³⁴ Die sehr breit gezogenen und nur einmalig überprüften Einkommensgrenzen ermöglichten es den Vermietern, gezielt Mieter mit höherem Einkommen und höherem sozialen Status auszuwählen und verwiesen die ärmeren Bevölkerungsschichten und die Randgruppen auf den bei extremem Wohnungsmangel kaum funktionsfähigen Filtering-Prozess.⁵³⁵ Da bei fehlender Subjektförderung die Mieten der

524 Vgl. Tomann (1990), S. 64; Heuer/Kühne-Büning (1994), S. 247; McCrone/Stephens (1995), S. 46; Oxley/Smith (1996), S. 97.

525 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 286; McCrone/Stephens (1995), S. 46.

526 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 65.

527 Vgl. Eekhoff (1998), S. 12.

528 Vgl. Papa (1992), S. 61; Harloe (1995), S. 343.

529 Vgl. Harloe (1995), S. 345.

530 Vgl. Papa (1992), S. 61; Tomann (1990), S. 59; McCrone/Stephens (1995), S. 51; Balchin (1996b), S. 30; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67.

531 Vgl. Schulz (1986), S. 158; McCrone/Stephens (1995), S. 63; Schulz (2000b), S. 8.

532 Vgl. Peters (1984), S. 171, 178; Becker (1988), S. 99; Schulz (1991), S. 135; Häußermann (1994), S. 54; Harloe (1995), S. 343.

533 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 293.

534 Vgl. Papa (1992), S. 56 f.; Harloe (1995), S. 343; Schulz (2000b), S. 9.

535 Vgl. Harloe (1988), S. 17, 51; Tomann (1990), S. 66.

Sozialwohnungen für die Bezieher niedriger Einkommen zu hoch waren, wurde die Differenz zwischen der vom durchschnittlichen begünstigten Haushalt zu tragenden Miete, der Bewilligungsmiete/„Sozialmiete“, von einer „objektbezogenen Beihilfe“ zeitlich befristet übernommen.⁵³⁶

Da es nicht zu Mietenharmonisierung und Quersubventionierung kam, stieg der Mietvorteil mit der Wohndauer, sodass Sozialmieter mit im Zeitablauf gestiegenem Einkommen sehr häufig auf die Anmietung einer qualitativ hochwertigeren Wohnung im privaten Sektor verzichteten.⁵³⁷

3.5.4 Das Zweite Wohnungsbaugesetz 1956

Das Zweite Wohnungsbaugesetz 1956 intendierte, die Beteiligung des Staates am Wohnungsbau zurück zu führen und verstärkt auf die Förderung von selbst genutztem Wohneigentum zu konzentrieren.⁵³⁸ Die Einkommensgrenzen für den 2. Förderweg lagen um 40 %, später 50 %, die zulässigen Wohnflächen um 20 % und die Mieten etwa um 30 % über jenen des 1. Förderweges.⁵³⁹ In § 73 waren Miet- und Lastenbeihilfen für kinderreiche Familien vorgesehen.⁵⁴⁰ Bis 1975 wurde der 2. Förderweg vor allem für Mietwohnungen in Anspruch genommen, danach für Wohneigentum.⁵⁴¹

Für neu errichtete Sozialwohnungen wurde die Richtsatzmiete durch die gesetzlich in der Zweiten Berechnungsverordnung 1957 geregelte Kostenmiete als Grundlage der Fördermittelvergabe ersetzt.⁵⁴² Der Investor legte der Bewilligungsbehörde eine Wirtschaftlichkeitsberechnung für das Bauobjekt vor. Auf Grundlage der bewilligten Bau-, Finanzierungs- und Bewirtschaftungskosten wurde die Kostenmiete, die Miete, die die behördlich genehmigten Kosten unter Einbeziehung der Subvention deckte, ermittelt.⁵⁴³

Das entscheidende Problem der Wirtschaftlichkeitsberechnung gemäß Zweiter Berechnungsverordnung lag in ihrem statischen Charakter, dem Operieren mit Durchschnittserfolgsgrößen, das die zeitliche Struktur der Zahlungsströme vernachlässigte und Zins- und Zinseszinsseffekte außer acht ließ, was gerade bei Immobilieninvestitionen, die durch einen hohen Kapitaleinsatz und eine, im Vergleich zu anderen Wirtschaftsgütern, lange Nutzungsdauer gekennzeichnet sind, die Rendite, unter Berücksichtigung des hohen Restwerts und der Wertsteigerung von Grund und Boden tendenziell unterschätzte.⁵⁴⁴ Die Eigenkapitalverzinsung und die Bewirtschaftungskosten wurden pauschal vorgegeben und indirekte Fördermaßnahmen durch Steuervergünstigungen nicht erfasst, da die Berech-

536 Vgl. Harloe (1988), S. 52; McCrone/Stephens (1995), S. 65.

537 Vgl. Tomann (1990), S. 66.

538 Vgl. Münch (1967), S. 82.

539 Vgl. Czasny (1988), S. 11; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 121; EMF (1997), S. 145.

540 Vgl. Münch (1967), S. 82.

541 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 121.

542 Vgl. Münch (1967), S. 26; Peters (1984), S. 182; Schulz (1986), S. 159; Schulz (1991), S. 138; Harloe (1995), S. 344; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67.

543 Zum System der Kostenmiete vgl. Kühne-Büning (1994): Direkte Förderung des Wohnungsbaus nach dem II. Wohnungsbaugesetz, in: Kühne-Büning, Lidwine, Heuer, Jürgen H. B. (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 3. Aufl. Frankfurt 1994, S. 240–278., S. 265 ff. sowie Keil, Kerstin (1996): Der soziale Mietwohnungsbau: Mängel und Alternativen, Finanzwirtschaftliche Schriften Bd. 78, Frankfurt 1996, S. 69 ff.

544 Vgl. Schulte/Allendorf/Crommen (1999), S. 95 f.

nung vor Ertragsteuern erfolgte.⁵⁴⁵ Der am Ende der Nutzungsdauer erzielbare Verkaufserlös fand keine Berücksichtigung, obwohl er eine nicht unerhebliche Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit der Investition hat, da Immobilien am Ende des Betrachtungszeitraums einen im Vergleich zu anderen Wirtschaftsgütern hohen Wert aufweisen, was insbesondere darauf zurück zu führen ist, dass zumindest der nicht abnutzbare Grund und Boden während des Betrachtungszeitraums im Wert steigt, es aber auch nicht selten vorkommt, dass sich ebenso für die Bausubstanz, aufgrund von Wohnungsknappheit sowie steigender Mietpreise und Baukosten, eine Wertsteigerung ergibt.⁵⁴⁶ Da nichts einfacher ist als hohe Kosten zu verursachen, lag die Kostenmiete ohne Berücksichtigung der Förderung regelmäßig weit über den vergleichbaren Marktmieten für frei finanzierte Neubauwohnungen.⁵⁴⁷ Weil die Aufwendungen nur für das erste Jahr ermittelt und dann unverändert für die Laufzeit der Förderung fort geschrieben wurden, die Zinsbelastung jedoch durch Tilgungen sank, ergab sich im Zeitablauf eine erhebliche Überdeckung, der „Entschuldungsgewinn“. Andererseits versuchten die Landesregierungen, die Bauträger zu verpflichten, einen Teil des kalkulatorischen Aufwands erst zu einem späteren Zeitpunkt zu aktivieren, um so die Anfangsmieten zu senken.⁵⁴⁸ Kostenbasierte Mieterhöhungen waren möglich, und bis 1984 wurden Baukostenüberschreitungen in das Subventionssystem einbezogen.⁵⁴⁹ Aufgrund des Systems der Kostenmieten und der staatlichen Garantien erwiesen sich Investitionen im sozialen Wohnungsbau als nahezu risikolos.⁵⁵⁰

3.5.5 Die Wohnungsbaufinanzierung

Nach der Währungsreform war die Kapitaldecke bei relativ hohen Realzinsen so kurz, dass eine ausreichende Finanzierung des Wohnungsbaus über den Kapitalmarkt und die Eigenmittel der Bauherren nicht möglich war.⁵⁵¹ Insbesondere das Angebot an langfristigen Finanzierungen war unzureichend.⁵⁵² 1950 finanzierte der Staat 44 % und die Eigentümer 15 % der Baukosten.⁵⁵³ Erststellige Beleihungen waren bis 35 %, später bis 45 %, nachstellige bis 65 % der Gesamtkosten möglich.⁵⁵⁴

Zu Beginn der fünfziger Jahre gewährte die öffentliche Hand fast ausschließlich Kapitalsubventionen in der Form von Darlehen, manchmal sogar für die erstrangige Finanzierung und die Restfinanzierung, in der Regel jedoch im nachrangigen Bereich.⁵⁵⁵ Zur Wohnungsbauförderung eingesetzt wurden Haushaltsmittel, Mittel der Sozialversicherungen, des ERP-Sondervermögens, der Darlehensrückflüsse aus Hauszinssteuerdarlehen, der Hypothekengewinnabgabe und der Kreditgewinnabgabe.⁵⁵⁶

545 Vgl. Schulte/Allendorf/Crommen (1999), S. 94.

546 Vgl. Allendorf/Schulte (1998), S. 789.

547 Vgl. Eekhoff (1998), S. 11 f.

548 Vgl. Behring/Kirchner/Ulbrich (1998), S. 334 f.

549 Vgl. Harloe (1988), S. 59; Tomann (1990), S. 65; Tomann (1996), S. 56.

550 Vgl. Harloe (1995), S. 344.

551 Vgl. Schulz (1997), S. 228 f.

552 Vgl. Münch (1967), S. 69.

553 Vgl. Schulz (1986), S. 161; Harloe (1995), S. 338.

554 Vgl. Blumenroth (1975), S. 331.

555 Vgl. Blumenroth (1975), S. 345; Harloe (1988), S. 60; Harloe (1995), S. 343.

556 Vgl. Blumenroth (1975), S. 352.

Eine typische Finanzierung nach dem Ersten Förderweg bestand Anfang der fünfziger Jahre aus 25 %-30 % erster Hypothek, 45 %-50 % langfristigen, zinslosen oder niedrig verzinslichen öffentlichen Mitteln sowie einer Restfinanzierung aus Eigenmitteln des Investors.⁵⁵⁷ Während in den frühen fünfziger Jahren etwa 70 % der Neubauwohnungen auf diese Weise finanziert wurden, wurden frei finanzierte Wohnungen meist mit 60 % erster Hypothek, 20 % zweiter Hypothek und 20 % Eigenmitteln, die sehr häufig auch Darlehen der Mieter einschlossen, finanziert.⁵⁵⁸ Der Anteil der fertiggestellten Wohnungen, die mit Beteiligung der Sparkassen finanziert wurden, erhöhte sich von knapp 30 % auf über 40 %.⁵⁵⁹

Ab 1956 wurden die billigen öffentlichen Darlehen sukzessive durch Bürgschaften und im Regelfall für den Staat kostspieligere Ertragssubventionen in der Form von befristeten und degressiv gestaffelten Aufwendungsbeihilfen, Zinszuschüssen und Annuitätendarlehen ersetzt.⁵⁶⁰ Der Förderzeitraum wurde auf 12 bis 17 Jahre reduziert.⁵⁶¹ Der Anteil der kapitalsubventionierten an den öffentlich geförderten Fertigstellungen sank von 88,9 % 1957 auf unter 10 % 1968, während der der kombinierten Lasten- und Ertragssubvention von 4,4 % 1957 auf bis zu 90 % anstieg.⁵⁶²

Die Kosten des Rückzugs der öffentlichen Förderung zugunsten der Kapitalmarktfinanzierung wurden möglichst konfliktarm über kostenbasierte Mieterhöhungen auf die Sozialmieter abgewälzt.⁵⁶³ Während in Westeuropa in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre zwischen 45 % und 65 % der Investitionen im wohnungswirtschaftlichen Sektor mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden, wurden sie in Deutschland zu beinahe einem Drittel mit individuellen privaten Mitteln und zu rund 40 % von privaten Institutionen finanziert.⁵⁶⁴

Die 1951 eingeführte Sparförderung beschränkte sich auf die Begünstigung der einen Gruppe der Baufinanzierungsinstitute, die Bausparkassen, die zweitrangige Hypotheken bereit stellten, und hatte deshalb keinen großen Einfluss auf die Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur.⁵⁶⁵ Zinserträge aus Pfandbriefen und kommunalen Schuldverschreibungen, die der Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus dienten, waren steuerfrei.⁵⁶⁶ Die Stimulierung der Ersparnisbildung ließ die Sparquote der privaten Haushalte von 1950/51 bis 1958 von 3 % auf 8,7 % ansteigen.⁵⁶⁷ Allein zwischen 1952 und 1954 erhöhte sich die Zahl der Neuabschlüsse und die Vertragssummen der Bausparverträge jährlich um die Hälfte.⁵⁶⁸

557 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 52; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 120; Harloe (1995), S. 343.

558 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 290; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 60.

559 Vgl. Schulz (1997), S. 241.

560 Vgl. Blumenroth (1975), S. 345; Hass-Klau (1982), S. 52; Kennedy (1984), S. 58; Harloe (1988), S. 61; Schulz (1991), S. 139; Harloe (1995), S. 344; Schulz (2000b), S. 4.

561 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 303 f.; McCrone/Stephens (1995), S. 51; Balchin (1996b), S. 30; EMF (1997), S. 144.

562 Vgl. Schulz (1986), S. 161.

563 Vgl. Czasny (1988), S. 10.

564 Vgl. UN ECE (1958), S. 39–61.

565 Vgl. Martens (1988a), S. 97 f.

566 Vgl. Schulz (1997), S. 231.

567 Vgl. Tomann (1996), S. 58; Schulz (1997), S. 230.

568 Vgl. Schulz (1997), S. 238.

3.5.6 Das Baulandbeschaffungsgesetz

In den fünfziger Jahren sorgte das Baulandbeschaffungsgesetz, ein strenges Enteignungsgesetz für den Wohnungsbau mit weit reichenden kommunalen Ankaufsrechten, dafür, dass der Wohnungsbau im notwendigem Umfang voran getrieben werden konnte.⁵⁶⁹ Die Kommunen standen unter enormem Druck, ausreichend Bauland zur Verfügung zu stellen, zu beplanen und die notwendige Infrastruktur zu errichten.⁵⁷⁰ Der Wiederaufbau erfolgte nach den Aufbaugesetzen der Bundesländer nach dem Modell der funktionalen Stadtentwicklung.⁵⁷¹ vielfach wurde von dem Instrument der Umlegung Gebrauch gemacht.⁵⁷² Die Einführung eines Planungswertausgleichs zur Abschöpfung privater Vermögenszuwächse durch öffentliche Planungsentscheidungen wurde diskutiert, aber verworfen.⁵⁷³

3.5.7 Die steuerliche Wohnungsbauförderung

Bereits in den Anfangsjahren der Bundesrepublik wurden Wohnimmobilien durch das Steuersystem regressiv begünstigt. Im Gegensatz zu den meisten Staaten der OECD blieben realisierte Wertsteigerungen vermieteter Wohnimmobilien im Regelfall steuerfrei.⁵⁷⁴ Großzügige Abschreibungsregeln für Neubauten bestanden seit 1951.⁵⁷⁵ Der steuerbegünstigte Wohnungsbau gewährte bei Einhaltung von Grenzen der Wohnfläche und der Miete, die weniger eng waren als im sozialen Wohnungsbau, zusätzliche Abschreibungsmöglichkeiten.⁵⁷⁶ Eine weitere Förderung war die Einkommensteuervergünstigung nach §§ 82a,b EStDV.⁵⁷⁷

Die Hergabe unverzinslicher Darlehen und verlorener Zuschüsse für die Wohnungsbaufinanzierung der Vermieter, zu der die Mieter vielfach genötigt wurden, war in engen Grenzen steuerlich absetzbar.⁵⁷⁸ Neubauten waren nach § 7 Abs. 1, I. WoBauG sowie § 92, Abs. 1, II. WoBauG für steuerbegünstigte Wohnungen 10 Jahre lang von der Grundsteuer befreit.⁵⁷⁹ Geförderter Wohnraum war zusätzlich von der Grunderwerbsteuer und von diversen Gebühren befreit.⁵⁸⁰ Seit 1948 war ein voller Sonderausgabenabzug für Bausparbeiträge bis zu einer Obergrenze zulässig, seit dem Wohnungsbauprämiengesetz 1951 alternativ eine Prämienbegünstigung möglich.⁵⁸¹

569 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 393; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67.

570 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 292.

571 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 40 f.

572 Vgl. Hallett (1988), S. 184.

573 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993a), S. 41.

574 Vgl. Wood (1988), S. 237.

575 Vgl. Wood (1990), S. 47; Pfeiffer (1993a), S. 283; Harloe (1995), S. 338; Tomann (1990), S. 68.

576 Vgl. Tomann (1990), S. 68; Harloe (1995), S. 338; Schulz (2000a), S. 68.

577 Vgl. Münch (1967), S. 78.

578 Vgl. Münch (1967), S. 76 f.; Schulz (1986), S. 161.

579 Vgl. BMRBS (1979a), S. 60; Tomann (1990), S. 68; Harloe (1995), S. 338; Oxley/Smith (1996), S. 141 f.

580 Vgl. BMRBS (1979a), S. 59; Tomann (1990), S. 68; Harloe (1995), S. 338; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 60.

581 Vgl. Münch (1967), S. 76 f.; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67; Nolte (2000), S. 100.

3.5.8 Die Stellung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen

Lediglich die von den gemeinnützigen Bauträgern errichteten Wohnungen unterlagen im Sinne des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes auf Dauer einer Sozialbindung.⁵⁸² Für die Gemeinnützigen bestand Bauverpflichtung und Steuerbefreiung. Ihre Gewinnausschüttung war auf 4 % des Eigenkapitals sowie 6,5 % für Eigenkapitalanteile über 15 % beschränkt, weitere Gewinne waren für Zwecke des gemeinnützigen Wohnungswesens zu reinvestieren.⁵⁸³ Sie erfreuten sich einer bevorzugten Zuteilung von Fördermitteln für die Errichtung von Mehrgeschosswohnbauten.⁵⁸⁴ Der Höhepunkt ihrer Bautätigkeit lag in den fünfziger und sechziger Jahren.⁵⁸⁵ Ihre Träger waren Gewerkschaften, Großunternehmen, Kirchen und regionale oder kommunale Gebietskörperschaften.⁵⁸⁶ Neugründungen von Genossenschaften fanden kaum mehr statt.⁵⁸⁷ Im Rahmen der Bodenpolitik erfolgten wiederholt Absprachen mit kommunalen Behörden, die die Gemeinnützigen aufforderten, an ihrer Stelle die Bodenbevorratung zu übernehmen, worauf die Kommunen die Bauleitplanung durchführten und danach die Gemeinnützigen als bevorzugte Bauträger einschalteten.⁵⁸⁸

Die Gemeinnützigen der Nachkriegsära waren nicht mehr die dezentralen, demokratischen Selbsthilfeorganisationen der Frühphase, sondern Mammutinstitutionen mit einem hierarchischen, professionellen und bürokratischen Management, die oft wie privatwirtschaftliche Unternehmen agierten.⁵⁸⁹ Die Steuerbefreiungen blieben anwendbar, auch wenn sich der Tätigkeitsbereich nicht auf den Bau und die Verwaltung von Sozialwohnungen beschränkte. So errichteten sie auf dem Höhepunkt ihrer Bautätigkeit zwischen 1955 und 1974 etwa 15 % der Neubauwohnungen im fremden Auftrag, profitierten von den steigenden Marktwerten ihrer Wohnungs- und Baulandbestände und gründeten Tochtergesellschaften im marktwirtschaftlichen Sektor. Einige Gemeinnützige beantragten nie Fördermittel.⁵⁹⁰ Im späteren Zusammenbruch der größten gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft des westlichen Europas infolge der Immobilienspekulationen eines verselbständigten Managements, der gewerkschaftseigenen Neuen Heimat, deren aus der totalitären Ära resultierende Organisationsstruktur und Firma nach Wiedererlangung der Kontrolle beibehalten wurde, zeigte sich deutlich die Distanz des gemeinnützigen Sektors zu seinen Zielsetzungen in den frühen Jahren.⁵⁹¹

3.5.9 Die Eigenheimförderung

Mit der Neufassung des Ersten Wohnungsbaugesetzes 1953 verlagerte sich die Priorität der Förderung im sozialen Wohnungsbau auf das Wohneigentum.⁵⁹² Noch stärker

582 Vgl. Tomann (1996), S. 54.

583 Vgl. Ball/Harloe/Martens (1988), S. 46; Power (1993), S. 143 f.; Tomann (1996), S. 54.

584 Vgl. Kujath (1988), S. 129.

585 Vgl. Schulz (2000a), S. 74.

586 Vgl. Czasny (1988), S. 6; Pfeiffer (1993a), S. 309; Power (1993), S. 105.

587 Vgl. BMRBS (1994a), S. 15.

588 Vgl. Kujath (1988), S. 132.

589 Vgl. Harloe (1995), S. 355 f.

590 Vgl. Emms (1990), S. 128; Harloe (1995), S. 345; Schulz (2000a), S. 74.

591 Vgl. Harloe (1995), S. 173, 345.

592 Vgl. Münch (1967), S. 71; Harloe (1995), S. 344.

betonte der weniger subventionsintensive 2. Förderweg des Zweiten Wohnungsbaugesetzes 1956 die Bevorzugung des Wohneigentums, wobei die Einkommensgrenzen 40 % über denen für den Bezug sozialer Mietwohnungen lagen,⁵⁹³ und gewährte Bauherren eines Familienheims mit mehr als zwei Kindern günstige Familienzusatzdarlehen, die fehlendes Eigenkapital zum Teil ersetzten, sodass eine beträchtliche Zahl kinderreicher Familien ein Eigenheim bauen konnte.⁵⁹⁴ Der Anteil selbst genutzten Wohneigentums an den Fertigstellungen im sozialen Wohnungsbau erhöhte sich zwischen 1950 und 1960 von 17 % auf 24 %, während das Produktionsniveau geförderten Wohneigentums von maximal rund 60.000 jährlich seit 1955 kontinuierlich zurück ging.⁵⁹⁵ Mehr privates individuelles Wohneigentum als der sonstige öffentlich geförderte Wohnungsbau ermöglichte das interessengruppenspezifisch ausgerichtete Bergarbeiter-Wohnungsbaugesetz, das 1951 eine Abgabe auf den Kohleabsatz einführte, deren Aufkommen in ein revolvierendes Treuhandvermögen für Wohnungsberechtigte floss. Die Sparförderung als Instrument der Eigenheimpolitik war ohne hohe Wirkung.⁵⁹⁶

Die Höhe der mit einem Rechtsanspruch verbundenen Wohneigentumsförderung war über Jahrzehnte abhängig von individuellen Grenzsteuersatz der Erwerber, was nicht nur einen massiven Verstoß gegen die Subventionsgerechtigkeit darstellte, sondern zugleich die öffentlichen Haushalte übermäßig belastete.⁵⁹⁷ Die tendenziell wohlhabendere Minderheit der selbst nutzenden Eigentümerhaushalte wurde regressiv, abhängig von der Höhe der impliziten Miete und des individuellen Grenzsteuersatzes, gegenüber der überwiegenden Mehrheit der eher ärmeren Mieterhaushalte einseitig begünstigt.⁵⁹⁸ Die mit § 7b EStG 1951 eingeführte steuerliche Wohneigentumsförderung nach dem Investitionsgutmodell war auf den Erwerb von neuem Wohneigentum beschränkt.⁵⁹⁹ Sie sah Abschreibungssätze von je 10 % für das erste und von 3 % für jedes der folgenden 10 Jahre vor.⁶⁰⁰ Darlehenszinsen konnten voll als Kosten geltend gemacht werden. Der Nutzwert betrug 1 % des Einheitswerts.⁶⁰¹

Die Wohneigentumsquote erhöhte sich unter Einbeziehung der Zweit- und Ferienwohnungen zwischen 1950 und 1960 von 24 % auf 33 %.⁶⁰² 1951 wurde das Stockwerkeigentum mit dem Wohnungseigentumsgesetz auf eine moderne Grundlage gestellt.⁶⁰³ Zwischen 1952 und 1965 waren 40 % bis 48 % der Neubauten Eigenheime.⁶⁰⁴ Der Anteil der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern an der jährlichen Neubauleistung stieg von 25 % 1950 auf 29 % 1960.⁶⁰⁵ Bremsend auf den Eigenheimbau wirkten die liberale Bodenpreispolitik und die über riesige Wohnungsbestände verfügenden großen Wohnungsgesellschaften, die stets ihren Einfluss gegen die Präponderanz des Eigen-

593 Vgl. Münch (1967), S. 71; Tomann (1990), S. 61; McCrone/Stephens (1995), S. 51; Harloe (1995), S. 345; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67.

594 Vgl. Schulz (1991), S. 140; Schulz (2000b), S. 12.

595 Vgl. Einem (1981), S. 10; Wollmann (1986), S. 142.

596 Vgl. Schulz (2000a), S. 70 f.

597 Vgl. § 7b, 10e EStG; Oberhauser (1997), S. 579.

598 Vgl. Oberhauser (1997), S. 582.

599 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 318; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67.

600 Vgl. Leutner (1990), S. 46, 98.

601 Vgl. McGuire (1981), S. 153.

602 Vgl. Kennedy (1984), S. 64 f.

603 Vgl. Schulz (2000a), S. 70.

604 Vgl. Schulz (1986), S. 160.

605 Vgl. Czasny (1988), S. 235.

heims geltend machten.⁶⁰⁶ So war auch die zweite bedeutende Phase hoher Bautätigkeit eine Periode des Geschosswohnungsbaus. Die Großsiedlungen mit großen Gebäuden brachten in veränderter Form eine Fortsetzung des Wohnungsbaus in Großhäusern, wie sie schon vor dem Ersten Weltkrieg als aufwendig kritisiert worden waren.⁶⁰⁷

3.5.10 Mietrecht und Mietpreisrecht

Aufgrund der Währungsreform und der niedrigen Inflationsraten in den fünfziger Jahren führte die durch die Anordnung über Preisbildung und Preisüberwachung explizit bestätigte Mietpreisregulierung nicht zu einer so starken Reduktion der Realmieten wie in anderen europäischen Staaten.⁶⁰⁸ Private Wohnungsvermietung blieb ein rentables Geschäft.⁶⁰⁹

Die Auflockerungen beim Mietpreisrecht umfassten anfangs nur den Neubau, 1959 etwa 16 % des Bestands, sodass es dort zu sehr hohen Realmieten kam.⁶¹⁰ Das Erste Wohnungsbaugesetz 1950 nahm neu errichteten steuerbegünstigten und frei finanzierten Wohnraum von der Wohnraumbewirtschaftung aus, für steuerbegünstigten Wohnraum galt die Kostenmiete, für öffentlich geförderten Wohnraum die Richtsatzmiete, Mieterschutz, Mietpreisbindung und Bewirtschaftung für frei finanzierte Neubauten wurden aufgehoben.⁶¹¹ Das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz 1953 reduzierte den Vollstreckungsschutz bei Räumungstiteln und nahm unter alliierter Verwaltung bezugsfertig gewordene frei finanzierte und steuerbegünstigte Wohnungen von der Wohnraumbewirtschaftung aus.⁶¹² Seit 1953 konnte die Miete auch im steuerbegünstigten Neubau frei vereinbart werden, es wurde möglich, öffentliche Darlehen vorzeitig abzulösen.⁶¹³ Das Bundesmietengesetz 1955 ermöglichte schrittweise Mieterhöhungen bei Altbauten in Form prozentualer Zuschläge und führte überaus restriktive Mietbeihilfen ein.⁶¹⁴

3.5.11 Der Wiederaufbau

In der Dekade 1950 bis 1960 wurden mit jährlich 9,96 Fertigstellungen je 1.000 Einwohner oder etwa 452.000 Neubauwohnungen pro Jahr mehr als doppelt so viele Wohneinheiten errichtet wie zwischen 1933 und 1939 mit pro Jahr knapp 230.000 Neubauwohnungen oder jährlich 4,1 Fertigstellungen je 1.000 Einwohner.⁶¹⁵ Das im internationalen Vergleich außerordentlich hohe Produktionsniveau wurde möglich, weil zum einen primär quantitative Zielsetzungen verfolgt wurden. Die Sozialwohnungen der fünfziger Jahre waren von niedriger Qualität mit kleinen Räumen, dünnen Wänden und ohne

606 Vgl. Kennedy (1984), S. 64 f.; Schulz (2000a), S. 70.

607 Vgl. BMRBS (1994b), S. 22.

608 Vgl. Münch (1967), S. 24; Tomann (1990), S. 55; McCrone/Stephens (1995), S. 58.

609 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 343.

610 Vgl. Münch (1967), S. 26; Schulz (1991), S. 138; Pfeiffer (1993a), S. 290 f., 392.

611 Vgl. Münch (1967), S. 24 f.; Schulz (1986), S. 158.

612 Vgl. Münch (1967), S. 25.

613 Vgl. Schulz (1986), S. 159; Schulz (1991), S. 138; Harloe (1995), S. 344.

614 Vgl. Schulz (1986), S. 162; Schulz (1991), S. 138 f.

615 Vgl. UN ECE (1959); Schulz (1993), S. 13.

Zentralheizung und Badezimmer.⁶¹⁶ Zum anderen trug der Wohnungsbau selbst mit seinen Multiplikatorwirkungen auf Konsum- und Investitionsgüterindustrien und der Bereitstellung einer Vielzahl von Arbeitsplätzen für eine Bevölkerung mit einem hohen Anteil an Flüchtlingen und Vertriebenen, – bis 1958 über 2 Millionen –, beträchtlich zu einem dauerhaften und dynamischen Wirtschaftswachstum bei.⁶¹⁷ Die Baukosten stiegen rapide an.⁶¹⁸ Während sich die Lebenshaltungskosten von 1938 bis 1958 um 86 % erhöhten, stieg der Baukostenindex um 168 %.⁶¹⁹

Zwischen 1949 und 1956 wurden rund 4,0 Millionen Wohnungen errichtet,⁶²⁰ zwischen 1950 und 1959 fast 5,2 Millionen.⁶²¹ Die Bauleistung erhöhte sich von reichlich 200.000 Wohneinheiten 1949 über 372.000 1950 bis auf über 500.000 im Jahre 1953.⁶²² 1952 überstiegen die Neubauten die instandgesetzten Einheiten, 1953 waren 73 % der Zugänge neu errichtet.⁶²³ 1956 war mit 591.000 Fertigstellungen der Vorkriegshöchststand überschritten.⁶²⁴ Die Bauleistung lag dann mit einem Maximum von 623.000 im Jahre 1964 ein Jahrzehnt lang bei rund 600.000 Einheiten jährlich, dem Doppelten der besten Baujahre in der Weimarer Republik.⁶²⁵ Die bedeutendsten Engpässe waren in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre überwunden.⁶²⁶ Der von der Wohnungsnot stimulierte Wiederaufbau endete um 1960.⁶²⁷

Das hohe Produktionsniveau und der Erfolg der steuerlichen Förderung ermöglichten schon bald eine Rückführung des sozialen Wohnungsbaus.⁶²⁸ Der Bau von Sozialwohnungen einschließlich des geförderten Wohneigentums betrug im Dekadendurchschnitt jährlich 100.000 Wohneinheiten, erreichte mit reichlich 317.000 Wohneinheiten und 70 % der Fertigstellungen 1952 seinen Höhepunkt auf einem im westeuropäischen Vergleich sehr hohen Niveau und ging danach beinahe kontinuierlich absolut und relativ zurück.⁶²⁹ 1955 lag sein Anteil noch bei rund der Hälfte, 1960 noch bei 45 %, 1964 bei unter 30 % der Bauleistung.⁶³⁰

Der Anteil der sozialen Mietwohnungen an der Neubauleistung betrug im Dekadendurchschnitt 44 %.⁶³¹ In den fünfziger und sechziger Jahren waren etwa drei Viertel der Sozialwohnungen zur Miete, wobei sich die Gewichtung durch die langsamere Rückführung der Eigenheimdirektförderung zugunsten der geförderten Eigenheime verschob.⁶³² Die Gemeinnützigen errichteten 1950–1952 etwa ein Drittel der Neubauwohnungen

616 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 52; Harloe (1995), S. 339.

617 Vgl. Harloe (1995), S. 339.

618 Vgl. Schulz (1986), S. 157.

619 Vgl. Schulz (1991), S. 136.

620 Vgl. Peters (1984), S. 196 ff.

621 Vgl. Einem (1981), S. 10.

622 Vgl. Münch (1967), S. 68 f.; Einem (1981), S. 10; Hass-Klau (1982), S. 51; Pfeiffer (1993a), S. 291.

623 Vgl. Kennedy (1984), S. 56.

624 Vgl. Schulz (1986), S. 160.

625 Vgl. Einem (1981), S. 10; Schulz (1986), S. 160; Schulz (2000a), S. 72.

626 Vgl. Schulz (1997), S. 229.

627 Vgl. Schulz (2000a), S. 71.

628 Vgl. Einem (1981), S. 10.

629 Vgl. Einem (1981), S. 10; Schulz (1986), S. 160; Harloe (1988), S. 59; Czasny (1988), S. 22; Harloe (1995), S. 338; Tomann (1996), S. 54.

630 Vgl. Einem (1981), S. 10.

631 Vgl. Czasny (1988), S. 235.

632 Vgl. Einem (1981), S. 10; Wollmann (1986), S. 142.

und 49,6 % der Sozialwohnungen als eigene Bauherren und weitere 5 %–8 % sowie 9,5 % im Auftrag Dritter.⁶³³ Von 1955 bis in die späten sechziger Jahre erbrachten sie 25 %–30 % der Neubauleistung.⁶³⁴ Auch die weitaus intensivste Bautätigkeit der industrieverbundenen Wohnungsunternehmen, die im Zweiten Weltkrieg einen erheblichen Anteil ihrer Bestände, insbesondere in den industriellen Ballungsräumen des Ruhrgebietes, durch Zerstörung verloren hatten, setzte in den Wiederaufbaujahren ab 1950 ein.⁶³⁵ Bis zu 300.000 Sozialwohnungen jährlich wurden von privaten Investoren errichtet.⁶³⁶

3.5.12 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Verglichen mit anderen Industrieländern in den fünfziger Jahren war der Wohnstandard sehr niedrig, die Menschen waren froh, wenn sie überhaupt eine Unterkunft erhalten hatten.⁶³⁷ 1950 stand bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 3,0 Personen⁶³⁸ statistisch für 4,9 Einwohner eine Wohneinheit zur Verfügung,⁶³⁹ für 154 Haushalte gab es 100 Wohnungen,⁶⁴⁰ für 1.000 Einwohner 214,2 Wohneinheiten.⁶⁴¹ Die durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner lag bei 15 qm,⁶⁴² einer durchschnittlichen vierköpfigen Familie standen etwa 50 qm zur Verfügung.⁶⁴³ 25 % der Eigentümer und 13 % der Mieter lebten allein.⁶⁴⁴ Unter dem heutigen Armutstandard einer Belegung eines Raumes einschließlich der Küche mit mehr als zwei Personen lebte 15 % der Bevölkerung.⁶⁴⁵ 1960 gab es für 1.000 Einwohner 291,1 Wohneinheiten.⁶⁴⁶ Berücksichtigt man, wie nach dem Krieg bei der Ermittlung der Wohnungsdefizite in Deutschland üblich, Einpersonenhaushalte nur zu 50 %, so betrug die Defizitquote 1950 48,3 % und 1956 18,3 %.⁶⁴⁷

Mitte der fünfziger Jahre war das Unterversorgungsniveau der Vorkriegsjahre wieder erreicht.⁶⁴⁸ Die Belegungsdichte sank zwischen 1950 und 1956 von 1,59 Personen pro Wohnraum (ohne Küche) auf 1,37.⁶⁴⁹ Der Anteil der Haushalte mit drei und mehr Personen war seit 1912 von 65 % auf 55 % zurück gegangen, während der Anteil der Einpersonenhaushalte seit 1927 von 14 % auf 19 % gestiegen war.⁶⁵⁰ Im Zweiten Wohnungs-

633 Vgl. Schulz (2000a), S. 75.

634 Vgl. Harloe (1995), S. 341.

635 Vgl. Buse (1999), S. 33.

636 Vgl. Kennedy (1984), S. 56.

637 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 292, 312.

638 Vgl. BMRBS (1979b), S. 24; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 17.

639 Vgl. BMRBS (1979), S. 136–143; Conradi/Zöpel (1994), S. 173 ff.

640 Vgl. Münch (1967), S. 216.

641 Vgl. Schulz (1986), S. 163.

642 Vgl. BfRL (1995), S. 26; BMRBS (1996a), S. 32, Statistisches Bundesamt, Zeitreihen.

643 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 293.

644 Vgl. Saalfeld (1993), S. 211.

645 Vgl. Wischermann (1986), S. 120.

646 Vgl. Schulz (1986), S. 163.

647 Vgl. Blumenroth (1975), S. 328 f.

648 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 294.

649 Vgl. Wischermann (1986), S. 117.

650 Vgl. Saalfeld (1993), S. 211.

baugesetz waren erstmals normative Hinweise auf eine erwünschte Belegungsdichte von Sozialwohnungen zu finden.⁶⁵¹

1950–1954 wurden im Durchschnitt 9,0 % des Haushaltseinkommens für die Wohnungsnutzung aufgewendet.⁶⁵² Die Mietbelastungsquote des verfügbaren Einkommens betrug 1951 für 4–Personen-Arbeitnehmerhaushalte mittleren Einkommens 8,1 % und die Wohnkostenbelastungsquote 12,3 %.⁶⁵³ Für 2–Personen-Haushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern lagen 1952 die Werte bei 11 % und 18 %.⁶⁵⁴

3.6 1960–1970: Vollbeschäftigung und Restauration

3.6.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Das seit den sechziger Jahren wachsende Außenhandelsdefizit der USA erhöhte die Wachstumsraten der dynamischen Volkswirtschaften Westeuropas und Japans und ermöglichte ihnen einen höheren privaten und öffentlichen Konsum.⁶⁵⁵ Obwohl die deutsche Volkswirtschaft weiterhin erfolgreicher wuchs als andere, wurde es ab Mitte der Dekade zunehmend schwieriger, das Wirtschaftswunder der Nachkriegsdekade aufrecht zu erhalten.⁶⁵⁶ Die Produktivitätsfortschritte wurden geringer, und die nun erreichte Vollbeschäftigung ließ die Lohnkosten und die Ausgaben für soziale Sicherheit steigen.⁶⁵⁷ Die Sparquote der privaten Haushalte erhöhte sich bis 1965 auf das nunmehr nachhaltig in etwa beibehaltene Niveau von 12,8 %.⁶⁵⁸ Die Bevölkerung nahm vor allem durch Zuwanderung zwischen 1950 und 1970 von etwa 50 Millionen auf knapp 61 Millionen zu.⁶⁵⁹ Das Niveau der großräumigen, berufsbedingten Binnenmigration ging deutlich zurück.⁶⁶⁰

Die Staatsquote erhöhte sich von 31 % des BIP 1950/52 auf 33 % 1960/62, wobei die Transferquote, die mit 13,2 % des BIP Anfang der fünfziger Jahre im europäischen Vergleich relativ hoch gewesen war, nur vergleichsweise wenig anstieg.⁶⁶¹ Die erste Nachkriegsrezession 1966/67 wurde mit keynesianischer Politik erfolgreich bekämpft.⁶⁶² Zwischen 1967 und 1969 wurden die Zinssätze dereguliert.⁶⁶³ Die zurückkehrende Wachstumsdynamik ließ die Gewinne der großen industriellen Komplexe, die man nach Kriegsende nicht hatte zerschlagen können, massiv ansteigen.⁶⁶⁴ Innerstädtische Wohnviertel niedrigerer Qualität wurden in zunehmendem Maße von den ins Land strömenden Gastarbeitern bewohnt.⁶⁶⁵

651 Vgl. Häring (1974), S. 133.

652 Vgl. Saalfeld (1993), S. 202.

653 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 62.

654 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 62.

655 Vgl. Harloe (1995), S. 216.

656 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 294; Harloe (1995), S. 227, 253.

657 Vgl. Harloe (1995), S. 227, 253.

658 Vgl. Schulz (1997), S. 230.

659 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 8; Harloe (1995), S. 225.

660 Vgl. Nolte (2000), S. 1.

661 Vgl. Ambrosius (1991), S. 33 f.

662 Vgl. Kennedy (1984), S. 64; Harloe (1995), S. 228, 253.

663 Vgl. Dehesh/Pugh (2000), S. 2586.

664 Vgl. Harloe (1995), S. 228.

665 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 40.

3.6.2 Die Neuorientierungen der Wohnungspolitik und der Wohnungsbauförderlinien

Im Gegensatz zu den anderen hoch entwickelten Volkswirtschaften, wo sich der Trend der wohnungswirtschaftlichen Investitionen nur partiell und zudem eine Dekade später abflachte, verlief der bundesdeutsche Trend nach dem steilen Anstieg in den frühen fünfziger Jahren seit den späten fünfziger Jahren für über drei Dekaden nahezu horizontal.⁶⁶⁶ Mit nunmehr höheren verfügbaren Ressourcen und Realeinkommen kam es zu einer rapiden Verbesserung der Ausstattungsqualität der geförderten und nicht geförderten Neubauwohnungen.⁶⁶⁷ Die Kosten des Baus einer Wohnung stiegen zwischen 1950 und 1970 auf das Sechsfache, von durchschnittlich etwa 10.000 DM auf knapp 60.000 DM.⁶⁶⁸ Die Wohnungsbauinvestitionen betrugen rund 8,5 % des BIP⁶⁶⁹ und erhöhten sich nominal von 3,8 Milliarden DM 1950 auf 37,1 Milliarden DM 1970.⁶⁷⁰ 1960 erfolgten 38 % der Anlageinvestitionen im Wohnungswesen. Der Anteil des Wohnungsbaus an der Bruttowertschöpfung lag Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre bei über 8 %.⁶⁷¹ 1950–1974 wurden insgesamt rund 180 Milliarden DM an Wohnungsbauförderung ausgegeben, davon rund 80 Milliarden DM für die Förderung von Wohneigentum.⁶⁷² Trotz der hohen Investition öffentlicher Ressourcen in der Form steuerlicher und nichtsteuerlicher Förderung befanden sich die Sozialwohnungen überwiegend in privatem Eigentum, nur 5 % gehörten unmittelbar dem Staat.⁶⁷³

Nachdem in anderen europäischen Staaten seit den fünfziger Jahren das Wohneigentum die privatwirtschaftliche Wohnungsvermietung als Hauptform der Wohnungsnutzung abgelöst hatte, war der in stärkerem Maße eine Kontrolle der Lohnkosten und der Inflationsraten ermöglichende Mietwohnungsbau in Deutschland nur durch exzessive Produktsubventionen aufrecht zu erhalten.⁶⁷⁴ 1964 wurde die degressive Abschreibung von 3,5 % über 12 Jahre eingeführt und die steuerliche Lebensdauer von Wohnraum von 100 auf 50 Jahre herab gesetzt.⁶⁷⁵

Waren die Zielvorstellungen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes noch weitgehend vom Wohnungsmangel bestimmt gewesen, ging die amtliche Begründung zum Wohnungsbauänderungsgesetz 1965 davon aus, dass „bis Ende 1965 das eine Ziel des II. Wohnungsbaugesetzes, die Beseitigung der echten Wohnungsnot, erreicht“ sei. Der Einsatz öffentlicher Mittel müsse zukünftig an spezifischen Schwerpunktprogrammen ausgerichtet werden, wie der Förderung der Eigentumsbildung für breite Schichten der Bevölkerung, der bevorzugten Förderung der Eigentumsbildung kinderreicher Familien sowie der Erleichterung der Wohnungsbeschaffung für junge Ehepaare, kinderreiche Familien und Senioren.⁶⁷⁶ Die Realisierung der Sondergruppenprogramme wie die Bereit-

666 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 193.

667 Vgl. Harloe (1988), S. 60; Harloe (1995), S. 339.

668 Vgl. Schulz (1997), S. 232.

669 Vgl. BMRBS (1997), S. 90 ff.

670 Vgl. Harloe (1988), S. 53; Schulz (1997), S. 232.

671 Vgl. Becker (1998), S. 66.

672 Vgl. BMRBS (1979a), S. 9.

673 Vgl. Kennedy (1984), S. 57.

674 Vgl. Martens (1988a), S. 94.

675 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 100.

676 Vgl. Amtliche Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur verstärkten Eigen-

stellung von mit der Kinderzahl ansteigenden Familienzusatzdarlehen fiel jedoch vielfach dem Haushaltssicherungsgesetz desselben Jahres zum Opfer.⁶⁷⁷

Der Umfang der Programme des sozialen Wohnungsbaus wurde bei einer Schwerpunktverlagerung zugunsten der Eigenheimförderung kontinuierlich zurück gefahren.⁶⁷⁸ Die öffentlichen Baudarlehen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz waren für Eigenheime um 10 % höher als die Durchschnittssätze für den Bau von Mietwohnungen vergleichbarer Größe und Ausstattung.⁶⁷⁹ Ab 1967 wurden keine öffentlichen Darlehen mehr vergeben und der steuerbegünstigte Wohnungsbau wurde in den 2. Förderweg umgestaltet,⁶⁸⁰ dessen Einkommensgrenzen um 40 % über denen des 1. Förderwegs lagen, sodass rund drei Viertel der Bevölkerung förderberechtigt waren.⁶⁸¹ Die Eigentumswohnung wurde dem Eigenheim in der Förderung gleich gestellt.⁶⁸² Insgesamt wurden bei kontinuierlicher Anhebung der Einkommensgrenzen verstärkt Eigentumswohnformen für Besserverdienende berücksichtigt, für die degressive Annuitätenbeihilfen über einen 12-jährigen Zeitraum gewährt wurden.⁶⁸³ Bis 1975 wurde der 2. Förderweg vor allem für Mietwohnungen in Anspruch genommen, wobei die Mieten etwa 30 % über denen des 1. Förderwegs lagen.⁶⁸⁴ Der Anteil der Eigenheime an den gesamten Fertigstellungen im sozialen Wohnungsbau im 1. und 2. Förderweg lag kaum über 25 %. Von den 1968 öffentlich geförderten Wohnungen waren 26 % Eigentümerwohnungen, von den nicht geförderten Wohnungen 40 %.⁶⁸⁵

Gestiegene Betriebs- und Instandhaltungskosten wurden bis in die späten siebziger Jahre vielfach durch zusätzliche steuerliche und nichtsteuerliche Subventionen aufgefangen.⁶⁸⁶ Das 3. Wohnungsbauänderungsgesetz 1968 ermöglichte die nachträgliche Anhebung der Zinsen öffentlicher Förderungsdarlehen. Die ursprünglich zinslosen laufenden Förderungsdarlehen wurden auf einen Zinssatz von 4 %, später auf 8 %, angehoben. Zusätzlich wurde ein Verwaltungskostenbeitrag von 0,5 % jährlich erhoben.⁶⁸⁷

Während die Fertigstellungen zwischen 1966 und 1970 von 605.000 auf 478.000 zurück gingen,⁶⁸⁸ bildete der Bau von Eigenheimen den Stabilisator der Bauwirtschaft im Konjunkturverlauf.⁶⁸⁹ Neben der Neubautätigkeit, innerhalb der die Eigentumsbildung an Gewicht zunahm, gewannen Renovierung und Modernisierung erheblich an Bedeutung.⁶⁹⁰ 1970 betrug der Anteil der öffentlich geförderten Wohnungen am Neubauvolumen in den ländlichen Kommunen 9 %, in den Großstädten 36 %.⁶⁹¹ Etwa 40 % der

tumsbildung im Wohnungsbau und zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen, BT-Drs. IV/2891, S. 1.

677 Vgl. Münch (1967), S. 82 f., 85.

678 Vgl. Harloe (1995), S. 252.

679 Vgl. Münch (1967), S. 84.

680 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 52; Harloe (1988), S. 67; Czasny (1988), S. 10; Harloe (1995), S. 347.

681 Vgl. Marcuse (1982), S. 95; Papa (1992), S. 53–58.

682 Vgl. Münch (1967), S. 85.

683 Vgl. Marcuse (1982), S. 95–98; Czasny (1988), S. 10 f.; Martens (1988a), S. 98; Emms (1990), S. 135.

684 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 121.

685 Vgl. BMRBS (1979a), S. 25.

686 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 141.

687 Vgl. Peters (1984), S. 209.

688 Vgl. Einem (1981), S. 10.

689 Vgl. Schulz (2000a), S. 70.

690 Vgl. Schulz (1997), S. 240.

691 Vgl. Häring (1974), S. 185.

Fertigstellungen erfolgten durch die Gemeinnützigen.⁶⁹² Der Anteil der sozialen Mietwohnungen an der Neubauleistung fiel auf 27 %, etwa 200.000 jährlich neu errichtete Wohneinheiten,⁶⁹³ während der Anteil der mit Fördermitteln errichteten Eigenheime auf 30 % bis 40 % der Fertigstellungen, etwa 200.000 Wohneinheiten jährlich, anstieg.⁶⁹⁴ 1970 wurden noch 137.000 geförderte Wohneinheiten errichtet, darunter 33 % Eigenheime.⁶⁹⁵

Etwa die Hälfte der zwischen 1965 und 1975 errichteten sozialen Mietwohnungen erfolgte in Hochhaussiedlungen in Satellitenstädten im Umland der Ballungsgebiete, oft mit mangelhafter Infrastrukturanbindung, hoher Siedlungsdichte und scharfer Wohnsegregation zu den Eigenheimsiedlungen.⁶⁹⁶ Der industrialisierte Bau von Hochhaussiedlungen und der komplementären Infrastruktur erfolgte primär durch die gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften, zu deren Tätigkeitsfeld seit der Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes 1969 auch städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen gehörten. Er beschleunigte zwar durch die Nutzung von Skalenerträgen mittels Standardisierung und Vorfabrikation und die Substitution unqualifizierter durch qualifizierte Mitarbeiter den technischen und organisatorischen Fortschritt in der Bauwirtschaft, demonstrierte jedoch zugleich die massive Missachtung von Konsumentenpräferenzen durch die Entscheidungsträger.⁶⁹⁷

3.6.3 Das Bundesbaugesetz 1960

Erstmalig entstand mit dem Bundesbaugesetz 1960 eine einheitliche Rechtsbasis für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Bauwesen sowie für eine aktivere Bürgerbeteiligung.⁶⁹⁸ Die von den Alliierten eingeführten, ausgedehnten Enteignungsrechte wurden aufgehoben und die kommunalen Planungsrechte massiv beschnitten.⁶⁹⁹ Mit explizitem, in der Begründung verankertem Hinweis, dass das deutsche Planungssystem zu Bodenpreissteigerungen führen würde, wurde die Bodenpreiskontrolle vollständig aufgehoben.⁷⁰⁰ Zur Begrenzung des erwarteten Preisanstiegs für Bauland und zur Mobilisierung baureifer Grundstücke wurde eine spezielle Baulandsteuer C eingeführt, die, weil sie nur rund zwei Jahre angewandt wurde, wirkungslos blieb und vier Jahre später auch formal aufgehoben wurde.⁷⁰¹ Seitdem findet keine Kontrolle der Bodenpreisentwicklung durch den Staat mehr statt.⁷⁰²

Die Deregulierung des Bodenmarktes bedingte enorme Bodenpreissteigerungen.⁷⁰³ In Zeiten dynamischen Wachstums waren Kommunen vielfach nicht in der Lage, das

692 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 121.

693 Vgl. Czasny (1988), S. 235; Pfeiffer (1993a), S. 294.

694 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 295.

695 Vgl. Einem (1981), S. 10.

696 Vgl. Emms (1990), S. 134–136, 144; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 42; Harloe (1995), S. 264.

697 Vgl. Kujath (1988), S. 140; Emms (1990), S. 144; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 42; Harloe (1995), S. 355.

698 Vgl. Dieterich/Dieterich (1997), S. 67.

699 Vgl. Harloe (1995), S. 347.

700 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 41; BfRL (1995b), S. 19; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67; Schulz (2000a), S. 71.

701 Vgl. Kleiber (1993), S. 87; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 41; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67.

702 Vgl. BfRL (1995b), S. 19.

703 Vgl. Harloe (1995), S. 347; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 42; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67.

Gemeinwohl gegenüber mächtigen lokalen Interessengruppen zu wahren.⁷⁰⁴ Oft waren die umfangreichen Stadterweiterungsmaßnahmen der sechziger und frühen siebziger Jahre und die beginnende Suburbanisierung von spekulativen Prozessen begleitet.⁷⁰⁵ Es zeigte sich nun, dass der tendenziell marktwirtschaftliche Weg des Wiederaufbaus auch zu Bodenspekulationen in großem Stil und zu einer hohen Konzentration wohnungswirtschaftlichen Vermögens führte.⁷⁰⁶ Die Wertsteigerungen bei Grund und Boden betrugen im Zeitraum 1950 bis 1970 insgesamt 643 Milliarden DM, wovon mindestens 455 Milliarden DM dem privaten Sektor zuzurechnen waren, und machten etwa die Hälfte des in diesem Zeitraum zu verzeichnenden Vermögenszuwachses aus.⁷⁰⁷

3.6.4 Die Reform der Wohnungsbaufinanzierung

Die meisten Erwerber von Wohneigentum mussten für die Finanzierung einen höheren Eigenkapitalanteil einsetzen, als es in Ländern mit einer höher entwickelten Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur erforderlich war.⁷⁰⁸ In Verbindung mit den aus hohen und hoch regulierten Qualitätsanforderungen sowie der kleinbetrieblichen Struktur der Bauindustrie resultierenden hohen Baukosten und den hohen Baulandpreisen eines weitestgehend liberalisierten Bodenmarktes hielt sich deshalb die Verbreitung von Wohneigentum mit einer Wohneigentumsquote von etwa 33 % selbst in den prosperierenden sechziger Jahren in engen Grenzen.⁷⁰⁹ Zudem wurden 1960 die Abschreibungssätze des § 7b EStG zur Bremsung der Konjunktur auf zweimal 7,5 % und achtmal 4,0 % reduziert und 1963 ausgesetzt.⁷¹⁰ Die Popularität der Einliegerwohnung rührte daher, dass auch durch eine winzige zweite Wohnung im Eigenheim Einfamilienhäuser steuerlich als Zweifamilienhäuser betrachtet wurden mit der Folge, dass, steuerlich meist günstiger, alle Kosten des Gesamtobjekts einschließlich der beschleunigten Abschreibung und der Hypothekenzinsen als Aufwendungen gegen die erzielten und impliziten Mieten verrechnet werden konnten.⁷¹¹

Insgesamt kamen 1950 bis 1970 55 % der Mittel vom Kapitalmarkt, 19 % aus öffentlichen Kassen, 26 % waren Eigenkapital, Mieterdarlehen, Mieterzuschüsse und dergleichen.⁷¹² 35,8 % der Kapitalmarktmittel stammten von den Bausparkassen,⁷¹³ wobei ein enger Zusammenhang zwischen bereits vorhandenem Haus- und Grundbesitz und der mit wachsendem Einkommen zunehmenden Partizipation an der alternativ über steuerliche Abzugsfähigkeit oder Prämie gewährten Bausparförderung bestand.⁷¹⁴ Der Anteil der Kapitalmarktmittel stieg von rund 30 % Anfang der fünfziger Jahre auf mehr als 60 % Ende der sechziger Jahre, während der Anteil der öffentlichen Mittel von 40 %

704 Vgl. Kennedy (1984), S. 60.

705 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993a), S. 39 f., 42.

706 Vgl. Kennedy (1984), S. 57.

707 Vgl. Engels/Saboltny/Zickler (1974), S. 2, 6.

708 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 130; Harloe (1995), S. 338.

709 Vgl. Kennedy (1984), S. 64; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 130; Börsch-Supan (2000), S. 32.

710 Vgl. Leutner (1990), S. 46, 98.

711 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 145; Conradi/Zöpel (1994), S. 101.

712 Vgl. Schulz (1997), S. 232.

713 Vgl. Schulz (1997), S. 233.

714 Vgl. Häring (1974), S. 180 f.

auf weniger als 10 % zurück ging. Die sonstigen Mittel schwankten zwischen 22 % und 32 %.⁷¹⁵

3.6.5 Der „Lücke-Plan“ und seine Folgen

Bei einem Versorgungsdefizit von fast 3,4 Millionen Wohneinheiten im Jahre 1961⁷¹⁶ hob das Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht, der „Lücke-Plan“, ab 1963 in Gebieten mit einem Wohnungsfehlbestand unter 3 %, den so genannten „weißen Kreisen“, die Wohnraumbewirtschaftung und den Kündigungsschutz auf und gab die Mieten frei.⁷¹⁷ Amtlich begründet wurde diese Entscheidung mit der wohnungswirtschaftlichen Zielsetzung der Wiederherstellung der Rentabilität.⁷¹⁸ In den vor 1949 errichteten preisgebundenen Wohnungen wurden Mieterhöhungen bis zu 15 % zulässig.⁷¹⁹

Bei der Berechnung des amtlichen Wohnungsdefizits zur Ermittlung der „weißen Kreise“ wurden Einpersonenhaushalte zu 50 %, ab 1960 in Großstädten zu 60 % angesetzt,⁷²⁰ Zweitwohnungen und Wochenendwohnungen einbezogen, weder die Struktur des Wohnungsbestandes noch die Zahlungsfähigkeit der Wohnungssuchenden im Verhältnis zur zu erwartenden Miete, noch die mit der Pendlerbewegung zusammenhängende Wohnungsnachfrage in der Nähe des Arbeitsplatzes, noch der Drang der Einpersonenhaushalte zur eigenen Wohnung berücksichtigt.⁷²¹ Die Fehler kompensierten sich nicht, sondern kumulierten, sodass die reale Wohnungsversorgung sich ungünstiger ausnahm als es nach den Ergebnissen der amtlichen Defizitberechnung den Anschein hatte. Die Unterstellung eines zu geringen Bedarfs und die Einbeziehung auch qualitativ unzulänglicher Wohnungen suggerierten eine Wohnungsversorgung, die nicht erreicht war.⁷²²

Spekulatives Kapital floss in den Mietwohnungssektor und es kam zu einem rapiden Anstieg der Mieten und Immobilienwerte.⁷²³ Die Mieter, die den größten Teil der Bevölkerung ausmachten, waren in vielen Fällen dem Wohlwollen privatwirtschaftlicher Vermieter ausgeliefert.⁷²⁴ Besonders stark erhöhten sich die Mieten in älteren, renovierungsbedürftigen Gebäuden.⁷²⁵ Hatten sich die Indizes der Mieten, Nahrungsmittel- und Bekleidungspreise in den fünfziger Jahren noch in etwa gleich entwickelt, so stieg seit 1960 der Mietindex bei weitem schneller.⁷²⁶ Während der Einkommen von 1955 bis 1964 auf das 1,9fache und bis 1974 auf das 3,8fache zunahmen, erhöhten sich die Mieten

715 Vgl. Schulz (1997), S. 233.

716 Vgl. Emms (1990), S. 114.

717 Vgl. Münch (1967), S. 27; Peters (1984), S. 196 ff.; Czasny (1988), S. 15; Harloe (1988), S. 67; Tomann (1990), S. 56; Schulz (1991), S. 139; Pfeiffer (1993a), S. 282 f., 294 f.; McCrone/Stephens (1995), S. 58; Harloe (1995), S. 346; Schulz (1997), S. 240; Dieterich/ Dieterich (1997), S. 67; Schulz (2000a), S. 69.

718 Vgl. Amtliche Begründung der Bundesregierung zum Abbaugesetz, BGBl. I, S. 389, S. 5.

719 Vgl. Schulz (1991), S. 140.

720 Vgl. Blumenroth (1975), S. 328.

721 Vgl. Häring (1974), S. 210.

722 Vgl. Häring (1974), S. 211.

723 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 58; Pfeiffer (1993a), S. 281 f.; Harloe (1995), S. 346.

724 Vgl. Kennedy (1984), S. 59.

725 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 66.

726 Vgl. Marcuse (1982), S. 97.

auf das 2,4fache bis 6,3fache.⁷²⁷ Zwischen 1950 und 1970 stiegen die Nahrungsmittel- und Bekleidungspreise um knapp 150 % und die Mieten um 250 %.⁷²⁸

Zwar waren zeitgleich mit dem Abbaugesetz die Sozialklauseln §§ 556a, 565 BGB ins BGB eingefügt worden, um eine Explosion der Mietpreise und damit der Löhne zu bremsen,⁷²⁹ sie waren jedoch so vage gehalten, dass sie durch die restriktive Rechtsprechung der Gerichte wirkungslos blieben.⁷³⁰ 1963 unterlagen noch 302 der 565 Kreise der Wohnraumbewirtschaftung,⁷³¹ 1968 nur die Städte Hamburg, München und Berlin.⁷³² 1966 waren schätzungsweise von etwa 18,5 Millionen Wohnungen noch 35 %–40 % der Wohnungen preisgebunden, 2,0–2,5 Millionen noch bewirtschafteter Altbestand und 4,6 Millionen öffentlich geförderte Sozialwohnungen.⁷³³ 1970 umfasste der marktwirtschaftliche Bereich 60 % des Mietwohnungsbestands.⁷³⁴

Im Gesetz zum Abbau der Wohnungszwangswirtschaft 1960 wurde erstmalig ein sehr eingeschränkter Rechtsanspruch auf eine Mieten- oder Lastenbeihilfe begründet,⁷³⁵ den das Wohngeldgesetz 1965 zu einem Subjektförderungssystem für Mieter und selbst nutzende Eigentümer ausweitete.⁷³⁶ Angestrebt wurde, die vom individuellen Haushalt zu tragenden Wohnungsnutzungskosten auf 15 % bis 25 % der Konsumausgaben zu begrenzen.⁷³⁷ Die Kosten wurden je zur Hälfte vom Bund und von den Ländern getragen, die Administration oblag den Kommunen.⁷³⁸ Bei der geringen Angebotselastizität finanzierte diese Form der Subjektförderung, abgesehen von Modernisierungsinvestitionen im unteren Qualitätsbereich, auf kurze und mittlere Sicht in großem Umfang Bestandsrenten von Vermietern, während den Haushalten der Zielgruppe, nahezu ausschließlich zu Lasten der nicht geförderten Haushalte, nur wenig zusätzliche Wohnfläche zur Verfügung stand.⁷³⁹ Das Angebot von Spezialwohnungen wie Großwohnungen für kinderreiche Familien, Altenwohnungen und Behindertenwohnungen war dadurch kaum oder nur zu hohen fiskalischen Kosten steigerbar.⁷⁴⁰ Die von den Haushalten zu entrichtenden Mieten überschritten regelmäßig die förderbaren Obergrenzen.⁷⁴¹

3.6.6 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Eine Folge des im internationalen Vergleich hohen erforderlichen Eigenkapitaleinsatzes für den Erwerb von Wohneigentum war die fortdauernde Nachfrage nach höherwertigen

727 Vgl. Saalfeld (1993), S. 207.

728 Vgl. Marcuse (1982), S. 97.

729 Vgl. Schulz (1991), S. 140; Schulz (2000a), S. 69.

730 Vgl. Czasny (1988), S. 15.

731 Vgl. Leutner (1990), S. 171; McCrone/Stephens (1995), S. 58.

732 Vgl. Tomann (1990), S. 56.

733 Vgl. Münch (1967), S. 29 f.

734 Vgl. Blumenroth (1975), S. 357.

735 Vgl. Peters (1984), S. 202; Harloe (1988), S. 67; Schulz (1991), S. 139; Papa (1992), S. 70 f.

736 Vgl. Peters (1984), S. 202; Tomann (1990), S. 56, 59; Kemp (1990), S. 21; Papa (1992), S. 70 f.; Oxley/Smith (1996), S. 61; McCrone/Stephens (1995), S. 68; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67.

737 Vgl. Tomann (1990), S. 70.

738 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 286, 295 f.; Oxley/Smith (1996), S. 61.

739 Vgl. BMRBS (1979b), S. 100.

740 Vgl. BMRBS (1979b), S. 103.

741 Vgl. Papa (1992), S. 70 f.

Mietwohnungen auf im internationalen Kontext hohem Niveau in Verbindung mit einem international ungewöhnlich starkem Rückgang der Haushaltsgrößen.⁷⁴² Die durchschnittliche Haushaltsgröße betrug 1970 2,74 Personen.⁷⁴³ Während 1961 die Ein- und Zweipersonenhaushalte 47 % aller Haushalte darstellten, waren es 1970 bereits 52 %.⁷⁴⁴

1965 standen für 1.000 Einwohner 322,3 Wohneinheiten zur Verfügung.⁷⁴⁵ Während nach offiziellen Angaben 1968 noch rund 800.000 Haushalte unzureichend mit Wohnraum versorgt waren,⁷⁴⁶ wurde das tatsächlich bestehende Wohnungsdefizit 1966/67 auf zwei Millionen Wohnungen geschätzt, für 21,6 Millionen Haushalten standen 19,6 Millionen Wohneinheiten, darunter 12,6 Millionen Mietwohnungen, zur Verfügung.⁷⁴⁷ Der Anteil der kinderreichen Familien an den Obdachlosenhaushalten erhöhte sich zwischen 1965 und 1971 von 40,1 % auf 43,9 %.⁷⁴⁸

Etwa 50 % der Haushalte waren berechtigt, eine Sozialwohnung zu beziehen.⁷⁴⁹ Als Nachweis diente die neu eingeführte Wohnberechtigungsbescheinigung.⁷⁵⁰ Minderbemittelten Sozialmietern wurden oft zusätzliche Mietbeihilfen gewährt.⁷⁵¹ Belegungsrechte der Kommunen bestanden nur für die von ihnen direkt geförderten Wohneinheiten.⁷⁵² Viele Wohnungen waren fehlbelegt.⁷⁵³ 1968 war jede vierte Sozialwohnung unterbelegt, bei Sozialwohnungen mit 3 Räumen 20 %, bei 4 Räumen 30 % und bei noch größeren Sozialwohnungen 32 %.⁷⁵⁴ Ungefähr 360.000 Sozialwohnungen mit 4 und mehr Wohnräumen (ohne Küche) waren unterbelegt, während 326.000 Haushalte mit 5 und mehr Personen in zu engen Wohnverhältnissen lebten.⁷⁵⁵ Dem standen 11 % überbelegte, öffentlich geförderte Wohnungen gegenüber, wobei eine eindeutige Korrelation zur Haushaltsgröße bestand. So waren bei Haushalten mit 5 und mehr Personen 41,6 % überbelegt, bei 4 Personen 17,9 %, bei 3 Personen 4,0 % bei einer Person 0,7 %.⁷⁵⁶ 1970 lag ungefähr die Hälfte der Wohngeld empfangenden Haushalte mit 5 Personen eindeutig unter der zugebilligten Wohnfläche, bei den Haushalten mit 8 Personen stieg dieser Anteil auf knapp 90 %.⁷⁵⁷

Die Ausgaben für Wohnungsmieten betrugen gemäß der Haushalts- und Verbrauchsstichprobe 1962/63 durchschnittlich 11 % des privaten Verbrauchs, für mehr als die Hälfte der Hauptmieterhaushalte weniger als 10 %.⁷⁵⁸ Es zeigte sich sehr deutlich, dass innerhalb gleicher Einkommensgruppen die Mietausgaben und damit auch die Mietbelastungsquoten bei wachsender Haushaltsgröße bei 9–11 % des Haushaltsnettoeinkom-

742 Vgl. Harloe (1995), S. 257, 338.

743 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 122.

744 Vgl. BMRBS (1997), S. 101.

745 Vgl. Schulz (1986), S. 163.

746 Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1971), S. 44.

747 Vgl. Kennedy (1984), S. 58.

748 Vgl. Häring (1974), S. 203.

749 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 284 f., 291

750 Vgl. Peters (1984), S. 206.

751 Vgl. Harloe (1995), S. 348.

752 Vgl. Harloe (1995), S. 347.

753 Vgl. Kennedy (1984), S. 59.

754 Vgl. Statistisches Bundesamt (1971), S. 58 f.

755 Vgl. Häring (1974), S. 196 f.

756 Vgl. Statistisches Bundesamt (1971), S. 58 f.

757 Vgl. Häring (1974), S. 198.

758 Vgl. Winter (1999), S. 862; Illgen/Münnich (2000), S. 283.

mens stagnierten. Die Fortsetzung der Konstanz der Mietausgaben bis in die höheren Einkommensgruppen wies zumindest bei den größeren Haushalten auf die besonders krassen Einschränkungen hin, die diese Haushalte in den niedrigeren Einkommensgruppen zu tragen hatten. Untersuchungen über die Wohnverhältnisse kinderreicher Familien Mitte der sechziger Jahre in mehreren Großstädten kamen ausnahmslos zu dem Ergebnis, dass die Mehrheit der Familien mit 3 und mehr Kindern wohnungsmäßig unterversorgt war, mehr als 50 %, im Extremfall 80 % dieser Familien standen nur bis zu 3 Wohnräume (ohne Küche) zur Verfügung. Insgesamt fehlten für die Haushalte mit 5 und mehr Personen, die zum größten Teil aus kinderreichen Familien bestanden, rund 900.000 angemessen große Wohneinheiten.⁷⁵⁹

Die Betonung der Familienheimförderung, die vornehmlich außerhalb der Ballungsräume zur Bildung von Wohneigentum führte und dort unter den größeren Haushalten zu einer großzügigeren Versorgung mit Wohnraum beitrug, mit der Folge, dass unter den für kinderreiche Familien vorgesehenen Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus im Ersten Förderweg der Anteil der Eigentümerwohnungen in Familienheimen 1966 bis 1970 70 %–74 % betrug, verhinderte zum Teil, dass den kinderreichen Familien in den Städten in adäquater Form geholfen wurde.⁷⁶⁰

3.7 1971–1989: Nachlassende wirtschaftliche Dynamik, Mieterschutz, und Gentrification

3.7.1 Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen

In den frühen siebziger Jahren ging die mit der aufholenden Modernisierung und Urbanisierung der europäischen Volkswirtschaften verbundene Wachstumsdynamik der Nachkriegsära in der tiefen Rezession 1974/75 zu Ende.⁷⁶¹ Die Bevölkerung Europas alterte zusehends, zwischen 1970 und 1990 stieg der Anteil der über 65-jährigen um 20 % bis 30 %.⁷⁶² Die Wachstumsraten reduzierten sich 1976–1990 auf durchschnittlich 2 % bis 3 %.⁷⁶³

Die Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung, die sich aus dem ökonomischen Aufstieg Japans und der Schwellenländer ergaben, erforderten von den europäischen Volkswirtschaften einen tiefgreifenden strukturellen Wandel.⁷⁶⁴ Die traditionellen Industrien mit ihren veralteten Fabriken und Produktionsmethoden und ihrem hohen Lohnniveau gerieten zunehmend unter Wettbewerbsdruck und wurden ersetzt durch hightech- und dienstleistungsbasierte Betriebe mit einer stärker polarisierten Verteilung der Erwerbsmöglichkeiten und der Einkommen.⁷⁶⁵

Auf die Ära der Vollbeschäftigung folgte eine Zeit persistenter, von Rezession zu Rezession ansteigender struktureller Massenarbeitslosigkeit.⁷⁶⁶ In den späten siebziger

759 Vgl. Häring (1974), S. 193 f., 196.

760 Vgl. Häring (1974), S. 193 f., 196 f.

761 Vgl. Harloe (1995), S. 369.

762 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 28.

763 Vgl. UN ECE (1990), S. 374.

764 Vgl. Harloe (1995), S. 366.

765 Vgl. Harloe (1995), S. 366, 369.

766 Vgl. Harloe (1995), S. 366, 370, 416.

Jahren hatte sich die Arbeitslosenquote in den Mitgliedsländern der OECD gegenüber 1962–1973 verdoppelt, die Kapazitätsauslastung lag 5 %–15 % unter Normalauslastung, Export- und Produktivitätswachstum wurden schwächer.⁷⁶⁷ Die Realeinkommen stiegen nicht mehr automatisch.⁷⁶⁸ Relativ gut bezahlte Arbeitsplätze für männliche Facharbeiter und die komplementären Büro Tätigkeiten wurden abgebaut. Während eine Minorität hoch qualifizierter Spezialisten sehr gut bezahlte Beschäftigungen in den neuen Branchen fand, erforderte die Mehrheit der neu entstehenden Jobs nur eine geringe Qualifikation, war unsicher, oft in Teilzeit und regelmäßig so niedrig entlohnt, dass es für den Lebensunterhalt einer Familie nicht ausreichte.⁷⁶⁹ 75 % der in Europa und Nordamerika neu entstandenen Jobs der achtziger Jahre waren Teilzeitjobs, drei Viertel wurden mit Frauen besetzt, davon fast zwei Drittel in Teilzeit.⁷⁷⁰ An der Prosperität, die einigen zuteil wurde, hatten große Teile der Bevölkerung keinen Anteil.⁷⁷¹ Die Kommission schätzte, dass sich die Zahl der Armen in der Europäischen Union 1975 gegenüber der Mitte der sechziger Jahre von 38 Millionen auf 50 Millionen erhöht hatte.⁷⁷²

Wachstumsschwäche, hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und alternde Bevölkerung weichten die konsensuale Wirtschaftspolitik der Nachkriegsära mit Nachfragesteuerung, Stabilisierungspolitik und Ausweitung des Wohlfahrtsstaates zunehmend auf.⁷⁷³ Der Einsatz keynesianischer Instrumente der Geld- und Fiskalpolitik, der in Zeiten hoher Wachstumsdynamik verhältnismäßig gute Ergebnisse gezeitigt hatte, führte in der Strukturkrise nur zu einem Anstieg der Inflationsraten und der Außenhandels- und Budgetdefizite.⁷⁷⁴ Rückzug des Staates, Geldwertstabilisierung, Abbau von Budgetdefiziten und Rückführung hoher Staatsquoten, Privatisierung sowie Abbau wohlfahrtsstaatlichen Engagements bei stärkerer Zentralisierung der Kontrolle standen nunmehr im Mittelpunkt der Agenda.⁷⁷⁵ Die Kosten dieser Politik in der Form hoher struktureller Massenarbeitslosigkeit und verringerter sozialer Leistungen waren hoch, ebenso die Kosten der Disinflation in der Form von Verlusten an Wachstum, Einkommen und Beschäftigung.⁷⁷⁶

Die 1980 von den USA mit negativen Wachstumsraten ausgehende Rezession war für Europa die längste und schwerste der letzten fünfzig Jahre und wurde durch den prozyklischen Einsatz monetaristischer Instrumente, die Schuldenkrise in der Dritten Welt und das zur Finanzierung des amerikanischen Budget- und Außenhandelsdefizits notwendige hohe amerikanische Zinsniveau verschärft.⁷⁷⁷ Die resultierende Fragilität der internationalen Finanzarchitektur und die restriktive Geldpolitik hatten außergewöhnlich hohe Realzinsen zur Folge. Investitionen dienten vor allem der Rationalisierung und dem Abbau von Arbeitsplätzen.⁷⁷⁸

767 Vgl. Harloe (1995), S. 370.

768 Vgl. Harloe (1988), S. 18.

769 Vgl. Harloe (1995), S. 371 f.

770 Vgl. UN ECE (1990), S. 63 f.

771 Vgl. Harloe (1995), S. 375.

772 Vgl. Harloe (1995), S. 417.

773 Vgl. Harloe (1995), S. 366 f.

774 Vgl. Harloe (1995), S. 370.

775 Vgl. Harloe (1995), S. 366 f., 371.

776 Vgl. Harloe (1995), S. 371.

777 Vgl. UN ECE (1983), S. 1; Harloe (1995), S. 371 f., 374.

778 Vgl. Harloe (1995), S. 372 f.

In Europa gelang es nur Deutschland, seine industrielle Struktur, wenn auch bei niedrigeren Ertragsraten, aufrecht zu erhalten.⁷⁷⁹ Die regionalen Disparitäten verschärften sich und lösten eine Nord-Süd-Migration aus.⁷⁸⁰ Ab 1969 wurde das Niveau der Sozialleistungen, vor allem der Rentenansprüche, erhöht und das Bildungssystem ausgebaut, bis 1972 das Primat einer restriktiven Geldpolitik ein hohes Maß an Budgetdisziplin erforderte.⁷⁸¹ Obwohl die Zahl der Arbeitslosen in der Rezession 1974/75 erstmalig seit zwanzig Jahren die Millionengrenze überschritt, war die Stagflation der späten siebziger Jahre mit steigenden öffentlichen Defiziten und Steuerlasten bei hohen Außenhandelsüberschüssen weniger stark zu spüren als in vielen anderen Ländern.⁷⁸² Die Wirtschaftspolitik ging von einer Ausweitung des Wohlfahrtsstaats über zu einer Austeritätspolitik, sodass bis zu Beginn der achtziger Jahre das Niveau der Sozialausgaben absolut und relativ zum BIP zurück ging.⁷⁸³ Über 80 % der Kürzungen der Sozialausgaben seit dem Krieg bis 1982 fielen in die zweite Hälfte der siebziger Jahre.⁷⁸⁴

In der Rezession 1982 sank das reale Wachstum für mehrere Jahre auf Null, die Arbeitslosenquote erreichte 6,8 %, und die Produktivität war unter das 1974 erreichte Niveau gesunken.⁷⁸⁵ Ähnlich wie in den USA wurden öffentliche Ausgaben und Steuern reduziert, die Sozialleistungen zurück gefahren und die Verteidigungsausgaben erhöht.⁷⁸⁶ Die Geldpolitik stabilisierte den Außenwert der Währung gegenüber dem Dollar, sodass der Realzins sowohl im internationalen, als auch im historischen Vergleich auf einem außergewöhnlich hohen Niveau lag, mit beträchtlichen Auswirkungen auf Investitionen im wohnungswirtschaftlichen Sektor.⁷⁸⁷ In dem ab 1986 einsetzenden Aufschwung zeigten sich die strukturelle Natur der persistenten Langzeitarbeitslosigkeit und die zunehmenden regionalen und sektoralen Disparitäten des Wachstums und der Einkommen. Das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Industriegebieten des Nordens und des Südens verschärfte sich.⁷⁸⁸

1950–1983 verzeichnete die Bevölkerung, bedingt durch Arbeitsmigration und Flüchtlingsströme, die zweithöchste Wachstumsrate in Westeuropa.⁷⁸⁹ 1945–1990 wuchs die Einwohnerzahl um 40 %, ⁷⁹⁰ 1950–1983 um 29 %, ⁷⁹¹ 1970–1990 um 4,3 % jährlich.⁷⁹² Die Nettoeinwanderungsrate pro Einwohner war höher und schwankte stärker als in den USA.⁷⁹³ Bis Ende der achtziger Jahre kamen allein etwa 4,4 Millionen Gastarbeiter ins Land.⁷⁹⁴ Seit 1985, dem Jahr mit dem niedrigsten Einwohnerstand von rund 61 Millionen, stieg die Bevölkerung vor allem durch Zuwanderung bis auf 63,7 Millionen 1990.⁷⁹⁵

779 Vgl. Harloe (1995), S. 369.

780 Vgl. Nolte (2000), S. 12.

781 Vgl. Harloe (1995), S. 254 f., 377.

782 Vgl. Alber (1986), S. 36; Harloe (1995), S. 228, 369.

783 Vgl. Alber (1986), S. 114.

784 Vgl. Alber (1986), S. 116.

785 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 299; Harloe (1995), S. 373.

786 Vgl. Harloe (1995), S. 402 f.

787 Vgl. Tomann (1990), S. 58.

788 Vgl. Harloe (1995), S. 403 f.

789 Vgl. Czasny (1988), S. 4.

790 Vgl. Balchin (1996d), S. 150.

791 Vgl. Czasny (1988), S. 218.

792 Vgl. European Commission (1993).

793 Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 28.

794 Vgl. Duvigneau/Schönefeldt (1989), S. 9; Balchin (1996b), S. 29.

795 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 123.

Noch schneller, um 61 % zwischen 1950 und 1981 und mit einer Rate von 1,4 % jährlich, wuchs die Anzahl der Haushalte.⁷⁹⁶ Die durchschnittliche Haushaltsgröße ging von 3,0 im Jahre 1950 über 2,56 1970 auf 2,24 Personen im Jahre 1989 zurück.⁷⁹⁷ Der Anteil der Einpersonenhaushalte erhöhte sich von 1970 bis 1987 um rund 22 %, von 26 % 1972 auf über 31 %, ⁷⁹⁸ von denen 40 % Senioren, 30 % 25–45-jährige und 10 % jünger als 25 waren. Ein Viertel der Einpersonenhaushalte lebte in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern, von denen ein Drittel 25–45 Jahre alt war, nahezu die Hälfte der Haushalte in diesen Städten bestand aus Einpersonenhaushalten.⁷⁹⁹ Eine starke Zunahme war auch bei Zweipersonenhaushalten zu verzeichnen, bei denen beide Partner einer gut bezahlten Berufstätigkeit in den dynamisch expandierenden Sektoren nachgingen und oft die Familiengründung aufschoben oder ganz aufgaben und durch die Einsparung von Kinderpflegekosten zusätzliche Ressourcen für den Wohnkonsum aufwenden konnten. In Städten mit unzureichendem Wohnungsangebot verdrängten sie tendenziell über den Anstieg der Wohnkosten, Umwandlungen und Gentrification-Prozesse die weniger gut situierten Haushalte, während die Nachfrage nach kostengünstigem Wohnraum durch den sich erhöhenden Seniorenanteil, die wachsende Zahl alleinerziehender Mütter, die Polarisierung der Arbeitsmärkte, die steigende Arbeitslosigkeit und den Zustrom von Einwanderern anstieg.⁸⁰⁰

Seit den siebziger Jahren orientierte sich die deutsche Wohnungspolitik stark am marktwirtschaftlichen Paradigma und war vermutlich die marktkonformste Europas.⁸⁰¹ Mit dem Übergang von der Objekt- zur Subjektsubventionierung zog sich der Staat sukzessive aus der direkten Marktintervention zurück.⁸⁰² Die Rezession Mitte der siebziger Jahre und die Austeritätspolitik 1976–1982 beschleunigten die Transformation der Direktförderung von einer breit angelegten Förderung der Wohnungsversorgung breiter Schichten des Volkes hin zu einer begrenzten, den Markt ergänzenden Unterstützung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen.⁸⁰³ Die Summe der Aufwendungen für Wohngeld und sozialen Wohnungsbau ging real zurück.⁸⁰⁴ In den Innenstädten der größeren Industriestädte, vielfach mit hohen Konzentrationen ausländischer Arbeitnehmer, kam es infolge der zunehmenden Polarisierung in Wirtschaft und Gesellschaft zu einer gewichtigen ökonomischen und sozialen Deprivation der Bewohner.⁸⁰⁵

In den achtziger Jahren betrugen die Wohnungsbauinvestitionen 6 % bis 7 % des BIP⁸⁰⁶ und 26 % bis 31 % des Investitionsvolumens.⁸⁰⁷ 1990 war der Anteil der Wohnungsinvestitionen an den Anlageinvestitionen auf 25 % im Vergleich zu 38 % 1960 und der Anteil des Wohnungsbaus an der Bruttowertschöpfung auf knapp über 5 %

796 Vgl. Czasny (1988), S. 219; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 17.

797 Vgl. BMRBS (1979b), S. 24; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 17.

798 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 24 f.; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993a), S. 17; Eurostat (1999), S. 78.

799 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 17 f.

800 Vgl. Harloe (1995), S. 360; 416 f.

801 Vgl. Balchin (1996b), S. 25.

802 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 45; Balchin (1996b), S. 25; Tomann (1996), S. 65.

803 Vgl. Papa (1992), S. 60.

804 Vgl. Tomann (1990), S. 64.

805 Vgl. Harloe (1995), S. 403 f.

806 Vgl. BMRBS (1997), S. 90 ff.

807 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 12.

gegenüber über 8 % Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre gesunken.⁸⁰⁸ Die Kosten der Wohnungspolitik wurden für 1986 auf 1,1 % des BIP veranschlagt, davon entfielen 41 % auf Bundesmittel.⁸⁰⁹ Die Subventionen für die Wohnungswirtschaft gliederten sich 1983/84 auf in etwa 30,2 % (negative) Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, 32,6 % steuerliche Wohneigentumsförderung, 6,0 % Bausparförderung, 17,7 % 1. Förderweg, 7,6 % 2. Förderweg sowie 5,9 % sonstige Förderung.⁸¹⁰ Von den zwischen 1950 und 1988 errichteten 18 Millionen Wohneinheiten nahmen rund 7,8 Millionen oder 43 % die öffentliche Direktförderung in Anspruch.⁸¹¹

Ohne dass die öffentliche Hand Eigentumsrechte erwarb, überschritt spätestens ab 1978 die Summe der für die Wohnungswirtschaft aufgewendeten steuerlichen und nichtsteuerlichen Objekt- und Subjektsubventionen die Kosten der Fertigstellungen von neuem Wohnraum.⁸¹² Es wäre für die Allgemeinheit billiger gewesen, die einkommensschwachen Haushalte unmittelbar umsonst mit Wohnraum zu versorgen.⁸¹³

3.7.2 Städtebau- und Raumordnungspolitik

In dem Maße, in dem sich die Wohnungsnot entspannte, stieg die Bedeutung der Städtebau- und Raumordnungspolitik.⁸¹⁴ Zunehmend erwies sich die veraltete urbane Infrastruktur als Hemmnis für wirtschaftliches Wachstum.⁸¹⁵ Die älteren Stadtteile, insbesondere die früheren Arbeiterviertel, wiesen beträchtlichen Sanierungsbedarf auf.⁸¹⁶ Bund und Länder stellten attraktive Förderprogramme und Abschreibungsregeln für die Modernisierung und Aufwertung älterer Innenstadtquartiere bereit. Zusätzliche Subventionen waren bei Energiesparmaßnahmen erhältlich.⁸¹⁷ Die Subventionsquote betrug häufig mehr als 50 %, in manchen Fällen bis zu 80 %.⁸¹⁸ Ab 1976 war die Umwandlung von Sozialwohnungen in Wohneigentum zulässig.⁸¹⁹ 1977 wurde die steuerliche Förderung neu errichteten, selbst genutzten Wohneigentums auf den Erwerb von Bestandswohnungen ausgedehnt.⁸²⁰

Die zunehmende Zerstörung der gewachsenen städtischen Strukturen wies deutlich auf die Grenzen des Marktmechanismus im Städtebau hin. Man realisierte, dass es nötig war, Wohnungsbau und Stadtentwicklung besser zu koordinieren.⁸²¹ Das Städtebauförderungsgesetz 1971 regelte Stadterneuerung und Stadterweiterung einschließlich der Kosten- und Ertragsbeteiligung der Eigentümer und der Einbeziehung von Public-

808 Vgl. Becker (1998), S. 66.

809 Vgl. Jaedicke/Wollmann (1990), S. 138.

810 Vgl. Einkommensteuer-Veranlagungsstatistik 1983, zit. nach Wenger (1989), S. 287; Duvinéau/Schönefeldt (1989), S. 14.

811 Vgl. Duvinéau/Schönefeldt (1989), S. 27; Balchin (1996b), S. 31.

812 Vgl. Tomann (1990), S. 59.

813 Vgl. Eichstädt-Bohlig (1980), S. 35.

814 Vgl. Schulz (2000a), S. 71.

815 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 283; Harloe (1995), S. 267, 350, 359.

816 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 67.

817 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 67; Tomann (1990), S. 68; Harloe (1995), S. 350, 460 f.

818 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 102.

819 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 67.

820 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 67; Czasny (1988), S. 19.

821 Vgl. Kennedy (1984), S. 59.

Private-Partnerships.⁸²² Es kam zu einem Ausbau der Planungsbürokratie auf lokaler, regionaler und Länderebene und einer verstärkten hierarchischen Koordination und Kontrolle.⁸²³ Die Übertragung der Vorbereitungs-, Durchführungs- und Kontrolltätigkeit bei einer Sanierungsmaßnahme durch die Kommunen an private oder paraöffentliche Sanierungsträger wie gemeinnützige Wohnungsgesellschaften war in ihrer Vollständigkeit eine deutsche Besonderheit, die sich in anderen westeuropäischen Staaten nur in Ansätzen fand. Auch der Umstand, dass die durch den Sanierungsträger angekauften Grundstücke nach erfolgter Sanierung wieder an Private zu veräußern waren, unterschied die deutsche Lösung von der anderer westeuropäischer Staaten.⁸²⁴

Mitte der achtziger Jahre wurde der Grundsatz des Vorrangs der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung Leitlinie im Städtebau und in der Stadtentwicklung.⁸²⁵ Das Bodenschutzprogramm 1985 räumte der Umnutzung und umfassenden Erneuerung ehemaliger städtischer Industriegebiete den Vorrang vor einer Inanspruchnahme zusätzlicher Grünflächen ein. 1985 wurden das Bundesbaugesetz und das Städtebauförderungsgesetz unter geringfügiger Modifikation einiger Instrumente zu einem neuen Baugesetzbuch zusammen gefasst.⁸²⁶

Die Kommunen restringierten die Ausweisung neuen Baulands.⁸²⁷ In den achtziger Jahren war die kleinteilige Anstücklung an vorhandene Siedlungsansätze und die Arrondierung in der kommunalen Praxis der Bauleitplanung bestimmend.⁸²⁸ Während die Flächennutzungspläne Bauerwartungsland in ausreichendem Maße auswiesen, kam es zu einer wachsenden Knappheit von Bauland.⁸²⁹ Zahlreiche Umlandgemeinden in wachsenden Stadtregionen wiesen in einem langen Prozess des Anstückelns immer wieder neue, kleine Baugebiete aus, ohne sich je für eine langfristige Wachstumsplanung zu entschließen. Die Rationierung erhöhte die Preisgebirge in den Wachstumskommunen und verstärkte die Tendenz zu verstreutem und damit teurem Bauen.⁸³⁰

Die reale Wachstumsrate der Bodenpreise lag zwischen 1962 und 1991 mit 4,4 % und zwischen 1972 und 1991 mit 2,8 % weit über dem realen Nettozins.⁸³¹ 1986 ereigneten sich über 85 % der Baulandkäufe in Ortschaften mit weniger als 50.000 Einwohnern und die erworbenen Parzellengrößen lagen über dem Durchschnitt. Besonders viele Transaktionen fanden in Dörfern mit weniger als 2.000 Einwohnern statt.⁸³² Seit Anfang der achtziger Jahre ging die Anzahl der Erwerbsvorgänge von Bauland und Rohbauland jährlich um durchschnittlich 3,5 % und 11 % zurück, während in zunehmendem Maße Industrieland angekauft wurde.⁸³³ Während 1987 rund 82 % der Erwerbsfälle mit 59 % des Umsatzes von Bauland von Privatpersonen getätigt wurde, wurden 22 % der

822 Vgl. Tomann (1990), S. 56; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 109; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 42; Power (1993), S. 124 f.; Schulz (2000a), S. 72.

823 Vgl. Kennedy (1984), S. 59 f.; Harloe (1995), S. 350.

824 Vgl. Hallett (1988), S. 206; Czasny (1988), S. 16.

825 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 44; Güttler (1997), S. 90.

826 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 42 f.; Conradi/Zöpel (1994), S. 121.

827 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 44.

828 Vgl. BMRBS (1994b), S. 22.

829 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 118.

830 Vgl. BMRBS (1994b), S. 152.

831 Vgl. Buchholz/Hubert (1995), S. 16.

832 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 121.

833 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 119.

Erwerbsfälle mit 43 % des Umsatzes von baureifem Land von Kommunen vorgenommen, wobei der Anteil der Städte an den Bodentransaktionen langfristig zurück ging und die Kommunen mehr Boden verkauften als erwarben.⁸³⁴ Die Baulandpreise wiesen für kommerzielle und wohnungswirtschaftliche Nutzungen ein deutliches Nord-Süd-Gefälle auf.⁸³⁵ Die Konzentration von Immobilienbesitz in Hand von Privatpersonen und großen Unternehmen verstärkte sich.⁸³⁶ Die Bodenpreise wuchsen immer deutlich schneller als die Lebenshaltungskosten, 1976–1982 erhöhten sie sich um rund 14,2 %, sanken 1985 um 4,8 % und stiegen danach wieder an.⁸³⁷ Die größten Preissteigerungen ereigneten sich 1980–1987 in den Innenstädten und vor allem im suburbanen Raum der Ballungsgebiete mit Preissteigerungen von über 50 %.⁸³⁸ Im Mietwohnungsbau wurden Neubauten nur zu sehr hohen Anfangsmieten angeboten.⁸³⁹

Ein wesentlicher Teil der Aktivitäten im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes bestand in Flächensanierungen und damit in der Zerstörung gewachsener Bau- und Sozialstrukturen durch Abriss.⁸⁴⁰ Es kam zu einem Immobilienboom.⁸⁴¹ Größere gemeinnützige Wohnungsgesellschaften engagierten sich in dem attraktiven, neuen Geschäftsbereich.⁸⁴² Innerstädtische Wohngebiete machten ertragreicherer gewerblicher und administrativer Nutzung Platz. Die Innenstädte verloren einen großen Teil ihrer Bewohner, von denen die wohlhabenderen in die hoch subventionierten, aber dennoch teuren suburbanen Eigenheimviertel abwanderten.⁸⁴³ Bis weit in die späten siebziger Jahre hinein dominierten großflächiger Abbruch und Umwidmung im Zuge der Tertiärisierung der Stadtzentren als Hauptmechanismen der Vernichtung billigen Wohnraums im ohnehin im westeuropäischen Vergleich geringem Altbestand.⁸⁴⁴

Ab Mitte der siebziger Jahre wurde der großflächige Abbruch zunehmend durch eine von hohen Mietsteigerungen oder Eigentumsu mwandlungen begleitete aufwertende Modernisierung und die optische Wiederherstellung der historischen Innenstädte abgelöst.⁸⁴⁵ Die subventionierte Luxusmodernisierung alter Bausubstanz mit zusätzlicher Wertsteigerung durch Umwandlung in kleinteiliges Wohneigentum erwies sich in vielen Fällen als weitaus profitabler als der Neubau.⁸⁴⁶ Ein bedeutender Anteil der Modernisierungssubventionen floss in den besseren, früher von Mittelschichten bewohnten privaten Altwohnungsbestand, beispielsweise in Jugendstilanwesen, und in den älteren Sozialwohnungsbestand der Gemeinnützigen.⁸⁴⁷ Die Präferenzen kinderloser Ein- und Zweipersonenhaushalte verschoben sich, unterstützt durch das hohe Ausmaß an Förderung, vom suburbanen Wohnen hin zu modernisierten innerstädtischen Altbauwohnungen.⁸⁴⁸

834 Vgl. Kleiber (1993), S. 84.

835 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 123.

836 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 44.

837 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 26.

838 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 123, 126.

839 Vgl. BMRBS (1994b), S. 27 f.

840 Vgl. Czasny (1988), S. 17.

841 Vgl. Harloe (1995), S. 350.

842 Vgl. Emms (1990), S. 134–136.

843 Vgl. Kennedy (1984), S. 61; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 40.

844 Vgl. Czasny (1988), S. 24.

845 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 67; Czasny (1988), S. 19, 24; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 40.

846 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 40; Harloe (1995), S. 267.

847 Vgl. Czasny (1988), S. 18.

848 Vgl. Harloe (1988), S. 19; Tomann (1990), S. 68; Harloe (1995), S. 267; Tomann (1996), S. 56.

Wie die großflächigen Sanierungen waren auch die aufwertenden Modernisierungen und die optische Wiederherstellung der historischen Innenstädte mit Besitzaufgaben und einer Vertreibung der Bewohner verbunden.⁸⁴⁹ Es erfolgte ein Filtering-up innerstädtischer Wohngebiete mit der Verdrängung gering verdienender Mieter durch besser situierte Mieter oder Eigentümer.⁸⁵⁰ Vielfach kam es zu Leerständen aus spekulativen Beweggründen.⁸⁵¹

Zwar verfügten die Kommunen über ein recht breit gefächertes Gebotsinstrumentarium, wie Instandhaltungsgeboten, Umwidmungsverboten und der Untersagung aufwertender Modernisierungen, machten jedoch nur selten davon Gebrauch, eine vorbeugende Instandhaltungspolitik, die den Verfall billiger Altbauwohnungen ohne aufwertende Modernisierungsprozesse verhinderte, wurde kaum praktiziert. Zum einen waren die Kommunen primär zur Erzielung „einvernehmlicher Lösungen“ mit den Hausbesitzern angehalten und die entsprechenden Gesetze und Verordnungen zumeist mit sehr aufwendigen und langwierigen Verfahren verbunden, zum anderen war ihre offensive Anwendung sehr personal- und kostenintensiv. Im Hinblick auf spätere großzügig geförderte Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen beschleunigte sich so der Verfall der Bausubstanz durch unterlassene Instandhaltungsaufwendungen.⁸⁵²

Die Gentrification-Prozesse setzten sich bis in die achtziger Jahre fort.⁸⁵³ Jährlich wurden etwa 50.000 Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt, deren Preise etwa 25 % unter denen neu errichteter Eigentumswohnungen lagen.⁸⁵⁴ In Köln wurden im Zeitraum von 5 Jahren mindestens 10 % der Altbauwohnungen im Innenstadtbereich umgewandelt.⁸⁵⁵ Bei den 1971–1978 vorgenommenen Sanierungen wurde in 47 % der Fälle eine Stärkung der Wohnfunktion für mittlere und obere Einkommenschichten angestrebt.⁸⁵⁶

Bis in die siebziger Jahre hinein wohnte der größte Teil der ärmeren Haushalte und der Gastarbeiterfamilien nicht in den neu errichteten Sozialwohnungen, sondern im Altbaubestand der Innenstädte.⁸⁵⁷ Durch großflächige Sanierungen und Gentrification-Prozesse, bei denen sich die Mieten oft schlagartig verdoppelten oder verdreifachten, wurden sie ihrer Wohnviertel beraubt.⁸⁵⁸ In den verbliebenen Altbaugebieten verschärfte sich die Segregation, weil die immobilen und die ärmsten Haushalte zurück blieben.⁸⁵⁹ Verslumungstendenzen setzten ein.⁸⁶⁰ Aus den expliziten Zielvorgaben der Gebietssanierungen gemäß dem Städtebauförderungsgesetz, der Adressierung der Modernisierungsförderung an Eigentümer, der Ausgestaltung der mietrechtlichen Rahmenbedingungen in der Form breiten Mieterhöhungsspielraums und der Möglichkeit einer Modernisierungskündigung sowie aus der großzügigen steuerlichen Förderung der Umwandlung

849 Vgl. Kennedy (1984), S. 67.

850 Vgl. Harloe (1995), S. 359; Tomann (1996), S. 57.

851 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 145.

852 Vgl. Czasny (1988), S. 18 f.

853 Vgl. Tomann (1990), S. 68; Emms (1990), S. 153–183.

854 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 67.

855 Vgl. Czasny (1988), S. 19.

856 Vgl. Czasny (1988), S. 17.

857 Vgl. Kennedy (1984), S. 61; Harloe (1995), S. 467.

858 Vgl. Kennedy (1984), S. 61, 67; Harloe (1995), S. 267, 360.

859 Vgl. BMRBS (1979b), S. 74.

860 Vgl. Kennedy (1984), S. 61.

von Altbaumietwohnungen in Eigentum ließ sich ableiten, dass dieser Verdrängungsprozess bewusst angestrebtes Ziel einer an einer Begünstigung der einkommensstärkeren Haushalte orientierten Wohnungs- und Förderpolitik war, denen eine Abkehr von der die Steuerkraft der Kommunen untergrabenden Abwanderung ins Umland attraktiv gemacht werden sollte.⁸⁶¹ Bei den 1971–1978 vorgenommenen Sanierungen handelte es sich zu 67 % um Unterschichtwohnquartiere.⁸⁶² Nach der Novellierung des Städtebauförderungsgesetzes 1976 wurden insgesamt 560 innerstädtische Projekte mit umfangreichen Modernisierungen gefördert.⁸⁶³ In vielen Städten kam es zu massiven Bürgerprotesten gegen Abriss und Gentrification.⁸⁶⁴ Die Stadtverwaltungen reagierten mit Einführung einer Fortdauer des Mietverhältnisses für meist 3–5 Jahre nach Umwandlung.⁸⁶⁵

In der Anfangsphase waren mit der Stadterneuerung umfangreiche Bauvorhaben im sozialen Wohnbau im stadtnahen Umland verbunden,⁸⁶⁶ denn bei der förmlichen Sanierung nach dem Städtebauförderungsgesetz war für die verdrängten Haushalte ein Sozialplan über die Bereitstellung von Ersatzwohnungen aufzustellen.⁸⁶⁷ Während die mit Hilfe staatlicher Wohneigentumsförderung ins Umland abgewanderten wohlhabenderen Haushalte den höheren Aufwand an Zeit und Geld für beruflich bedingtes Pendeln aufbringen konnten und wollten, stellte es für die einkommensschwachen Haushalte eine erhebliche Belastung dar. Typischerweise mussten Frauen mit kleineren Kindern mit einer Hochhauswohnung in einer Trabantenstadt mit vernachlässigter Infrastruktur, unzureichender Anbindung an den öffentlichen Verkehr und ohne Auto vorlieb nehmen.⁸⁶⁸ Insgesamt reichten jedoch der neu errichtete Sozialwohnungsbestand und der private Mietwohnungsbau bei weitem nicht aus, um die verdrängten Haushalte mit Wohnraum zu versorgen.⁸⁶⁹ Die realen Wohnkosten der unteren sozialen Schichten explodierten.⁸⁷⁰ In Berlin wurden jährlich 150.000 Wohnungen abgerissen und nicht durch für einkommensschwache Haushalte erschwängliche Sozialwohnungen ersetzt. Allein im Stadtbezirk Wedding ging zwischen 1961 und 1979 durch Sanierungen Wohnraum für 21.000 von 38.000 Einwohnern verloren.⁸⁷¹ Erst ab Mitte der achtziger Jahre kam es zu einer Politikkorrektur und die Subventionen für Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen wurden zurück gefahren.⁸⁷²

Insgesamt ging durch Sanierung und Gentrification mehr an historischer Bausubstanz und gewachsener Siedlungsstruktur verloren als durch die Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs.⁸⁷³ Ein historisch gewachsenes System der Wohnungsangebote für untere Einkommenschichten verlor an Leistungsfähigkeit, verstärkt durch den Aufbau

861 Vgl. Czasny (1988), S. 24 f.

862 Vgl. Czasny (1988), S. 17.

863 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 109; Power (1993), S. 124 f.

864 Vgl. Kennedy (1984), S. 61, 67; Harloe (1995), S. 460 f.

865 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 145.

866 Vgl. Tomann (1990), S. 56.

867 Vgl. BMRBS (1979b), S. 95.

868 Vgl. Kennedy (1984), S. 66.

869 Vgl. Harloe (1995), S. 267 f., 360; Tomann (1996), S. 57; Oxley/Smith (1996), S. 145.

870 Vgl. Harloe (1988), S. 19; Emms (1990), S. 153–183.

871 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 68.

872 Vgl. Tomann (1990), S. 68; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 44; Tomann (1996), S. 56 f.

873 Vgl. Kennedy (1984), S. 61.

eines Fördersystems für die Stadterneuerung und die Aufwertung von Wohnungsbeständen.⁸⁷⁴

3.7.3 Die neue Rolle des Sozialen Wohnungsbaus

Nachdem in Europa die Wohnungsnot der Nachkriegsära überwunden war und steigende Realeinkommen vielen Bürgern den Erwerb von Wohneigentum ermöglichten, geriet die europäische Wohnungspolitik durch die Polarisierung des Arbeitsmarktes, den Anstieg der Zahl der Problemhaushalte, den demographischen Wandel, die Budgetkürzungen und die hohen Fremdkapitalkosten unter Druck. Zwar wurden während der Phase der endgültigen Marginalisierung der öffentlichen Wohnungsversorgung in den USA im sozialen Wohnungsbau Europas Ausstattungsqualität und Wohnflächengröße verbessert. Da jedoch zeitgleich die Phase des Übergangs zur modernen urbanen Industriegesellschaft zu Ende ging, und es zu einer zunehmenden Polarisierung der Einkommens- und Berufschancen kam, wurden die Sozialwohnungen bei steigenden Gestehungskosten in weit geringerem Maße als vorgesehen von den Mittelschichten bewohnt, und Haushalte mit niedrigem Einkommen zogen vermehrt ein. Während die Kosten der Bereitstellung neuer Sozialwohnungen sich erhöhten, sank die Zahlungsfähigkeit der Bewohner, sodass sich die Einführung von Subjektsubventionen zur Deckung ihrer höheren Wohnkosten als erforderlich erwies. Der Subventionsaufwand wuchs.⁸⁷⁵ Der inzwischen erreichte Umfang der akkumulierten Bestände und die damit verbundene Institutionalisierung der Interessensvertretung verhinderten jedoch einen einfachen und schnellen Rückzug des Staates.⁸⁷⁶ So kam es in den meisten Ländern Europas ab Mitte der siebziger Jahre zu einer Verschiebung des Förderschwerpunkts in Richtung Wohneigentum⁸⁷⁷ und in vielen mehr oder weniger zu einem Verschwinden privatwirtschaftlicher Mietwohnungsinvestitionen.⁸⁷⁸ Vor allem in Deutschland und in Großbritannien wurden Sozialwohnungen in großem Ausmaß privatisiert.⁸⁷⁹

Eine der im europäischen Vergleich dramatischsten Entwicklungen in der Restrukturierung des sozialen Wohnens in eine marginale Form der Wohnungsversorgung ereignete sich in Deutschland,⁸⁸⁰ wo die Härten eines Wohnungsmarktes mit hohen Bau- und Bodenkosten seit Jahrzehnten durch eine großzügige Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus erträglich gemacht oder abgebaut worden waren und es bisher, anders als in vielen westeuropäischen Ländern, aufgrund der überwiegenden Belegung mit Haushalten mittleren Einkommens wenig soziale Brennpunkte gab und die Qualitätsvorgaben der allgemeinen Entwicklung folgten.⁸⁸¹

Während in fast allen Ländern die Privatisierung von wohnungswirtschaftlichem Sozialkapital strengen Restriktionen unterlag, sodass es dem privaten Sektor kaum möglich war, Sozialwohnungen zu erwerben, war es in der Bundesrepublik immer möglich und

874 Vgl. BMRBS (1994b), S. 28.

875 Vgl. Harloe (1995), S. 18, 61, 358, 361, 372, 498 f.

876 Vgl. Harloe (1995), S. 366.

877 Vgl. Harloe (1988), S. 19, 34.

878 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 312.

879 Vgl. Harloe (1995), S. 502.

880 Vgl. Harloe (1995), S. 366.

881 Vgl. UN ECE (1980), S. 12; BMRBS (1979b), S. 72; BMRBS (1994b), S. 25; Harloe (1995), S. 467.

üblich gewesen, privatwirtschaftliches Immobilienvermögen mit Hilfe öffentlicher Fördermittel aufzubauen, wenn der Investor bereit war, für einen begrenzten Zeitraum Einschränkungen in der Nutzung zu akzeptieren.⁸⁸² So widersprach auch der kontinuierlich steigende Anteil privatwirtschaftlicher Unternehmen an der Neubauleistung im sozialen Mietwohnungsbau dem westeuropäischen Muster. Obwohl die Bundesrepublik 1950–1983 insgesamt eine in Relation zur Zahl der Haushalte beträchtliche Bauleistung im sozialen Mietwohnungsbau aufwies, blieb der Anteil der sozialen Mietwohnungen am Gesamtbestand der Wohnungen relativ gering.⁸⁸³

Ab Mitte der siebziger Jahre gewann der Privatisierungsprozess erheblich an Dynamik.⁸⁸⁴ Ab 1976 war die Umwandlung von Sozialwohnungen in Wohneigentum zulässig, ab 1977 wurden dabei die Erwerber massiv steuerlich gefördert.⁸⁸⁵ Das 5. Wohnungsbauländeränderungsgesetz 1980 führte die Möglichkeit einer vorzeitigen Rückzahlung öffentlicher Darlehen bei einer Nachwirkungsfrist der Sozialbindung von 8 Jahren ein, was die durchschnittliche Tilgungsphase auf 15 Jahre reduzierte.⁸⁸⁶ Das Wohnungsbauländeränderungsgesetz 1985 erleichterte diese noch weitergehend.⁸⁸⁷ Auch das Haushaltsstrukturgesetz 1987 verbesserte erheblich die Konditionen einer vorzeitigen Tilgung.⁸⁸⁸ Einige Bundesländer förderten zusätzlich den Erwerb von Sozialwohnungen.⁸⁸⁹ Privatisiert wurden in der Regel die attraktivsten Bestände, sodass die Wohnanlagen, die für die Aufnahme der bedürftigsten Mieter bereit gestellt wurden, quantitativ verringert und räumlich konzentriert wurden und damit stigmatisierend wirkten.⁸⁹⁰

Die jährlichen Bindungsverluste überstiegen das Neubauvolumen, und die Zahl der durch Umwandlung verloren gehenden Sozialwohnungen erhöhte sich stark, allein die „Neue Heimat“ verkaufte 1982–1985 55.000 Wohnungen, mehr als das Doppelte der Umwandlungen von Sozialwohnungen im Zeitraum 1977–1981.⁸⁹¹ Insgesamt wurden zwischen 1981 und 1986 rund 760.000 Sozialwohnungen privatisiert.⁸⁹² Als ab Mitte der achtziger Jahre der Sozialwohnungsbestand zurück ging, waren rund 20 % des Sozialwohnungsbestands in der Hand von mehrheitlich im kommunalen Eigentum stehenden Wohnungsunternehmen.⁸⁹³ 1987 betrug der Anteil der Sozialwohnungen 15,5 % im Landesdurchschnitt und 30 % in den Ballungsgebieten.⁸⁹⁴

Im Kontext der Stadterneuerungsprogramme der siebziger Jahre diente der soziale Wohnungsbau zu einem großen Teil der Substitution der durch Abriss und Gentrification verloren gegangenen einfachen Altbauwohnungen.⁸⁹⁵ Die vertriebenen Haushalte wurden zusammen mit den Wohnungsnotfällen und den Problemhaushalten der Kommunen in den dafür mit geringem Ressourceneinsatz und wenig planerischer Sorgfalt

882 Vgl. Harloe (1988), S. 43.

883 Vgl. Czasny (1988), S. 5 f.

884 Vgl. Harloe (1995), S. 502.

885 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 67; Czasny (1988), S. 20.

886 Vgl. Tomann (1990), S. 57; Häußermann (1991), S. 11.

887 Vgl. Czasny (1988), S. 20.

888 Vgl. Tomann (1990), S. 68.

889 Vgl. Schulz (2000a), S. 76.

890 Vgl. Häußermann (2000), S. 17.

891 Vgl. Czasny (1988), S. 20 f.

892 Vgl. Häußermann (1991), S. 11.

893 Vgl. Czasny (1988), S. 6; McCrone/Stephens (1995), S. 50.

894 Vgl. BMRBS (1990), S. 90.

895 Vgl. Tomann (1990), S. 67.

errichteten Hochhaussiedlungen der Trabantenstädte untergebracht, wo die Bauflächen billig und die Arbeitsplätze und städtischen Versorgungseinrichtungen schwer erreichbar waren und der Anteil der vollständig oder teilweise von Transfereinkommen abhängigen Mieter kontinuierlich anstieg.⁸⁹⁶ Die sozialen und physischen Probleme dieses residualisierten Segments des Sozialwohnungsbestands glichen denen des öffentlichen Wohnungsbaus in den großen Städten der USA.⁸⁹⁷ Die Hälfte der zwischen 1965 und 1975 errichteten Wohneinheiten und jede zehnte Sozialwohnung lag 1985 in diesen schwer vermietbaren Wohnanlagen, wo den Kommunen für 60 % des Bestands Nominierungsrechte besaßen.⁸⁹⁸ Obwohl die Vertreter der großen Städte bereits frühzeitig auf die sich verschärfenden Probleme der Trabantenstädte hinwiesen, kam es nur vereinzelt zu lokalen Initiativen einer Wohnumfeldverbesserung.⁸⁹⁹ In Zeiten sich entspannender Wohnungsmärkte wiesen diese Wohnanlagen oft Besorgnis erregende Leerstände auf, sodass Länder und Kommunen versuchten, durch zusätzliche Wohngeldleistungen Mieter zu attrahieren.⁹⁰⁰

3.7.4 Die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit

Der größte Teil des 1984 rund 4 Millionen Wohneinheiten umfassenden Sozialwohnungsbestands, 2,5 Millionen oder knapp zwei Drittel, befanden sich in der Hand der gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften. Sie besaßen Mitte der achtziger Jahre 13 % des Wohnungsbestandes, aufgeteilt in 9 % Sozial- und 4 % sonstige Mietwohnungen und verwalteten zusätzlich rund 425.000 Mietwohnungen im Auftrag Dritter.⁹⁰¹ Die geförderten Bestände der unabhängigen gemeinnützigen und privaten Unternehmen entwickelten sich immer mehr zu Mittelschichtquartieren, während die den Kommunen nahestehenden Wohnungsunternehmen zu Auffangbecken für sozial schwache Mieter wurden.⁹⁰²

Die Regeln zur Ermittlung der Kostenmiete ermöglichten gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften die Akkumulation beträchtlicher Überschüsse, die jenseits der zulässigen Eigenkapitalverzinsung von im Regelfall 4 % nicht ausschüttbar waren.⁹⁰³ Als im Zeitablauf die Gewinnverwendungsvorschriften und die Qualitätsrestriktionen für Sozialwohnungen erodierten, floss ein großer Teil der Gewinne in die Errichtung von Eigentümerwohneinheiten und in den Gewerbebau. Die von ihnen neu errichteten Sozialwohnungen waren meist bei weitem zu teuer für die dringend Wohnraum suchenden einkommensschwächeren Haushalte und konkurrierten statt dessen mit dem privaten Mietwohnungsangebot für Haushalte mittleren Einkommens.⁹⁰⁴

896 Vgl. Harloe (1988), S. 60; Emms (1990), S. 153–183; Harloe (1995), S. 351, 361, 367, 468 f.

897 Vgl. Harloe (1995), S. 361.

898 Vgl. Emms (1990), S. 153–184.

899 Vgl. Schuler-Wallner/Wullkopf (1991); Harloe (1995), S. 469.

900 Vgl. Harloe (1995), S. 348, 351, 367.

901 Vgl. Emms (1990), S. 20, 128; Häußermann (1991), S. 12; Pfeiffer (1993a), S. 309; Harloe (1995), S. 459; Tomann (1996), S. 54.

902 Vgl. Czasny (1988), S. 9.

903 Vgl. Harloe (1995), S. 463.

904 Vgl. Emms (1990), S. 128.

Die an maximaler Sicherheit der Mieteinnahmen und mittelständischem Mietermix orientierte Belegungspolitik der nicht in kommunalem Besitz stehenden gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bewirkte, dass nur solche Haushalte eine Sozialwohnung erhielten, deren Einkommen bei Einzug am oberen Rand des geförderten Bereichs lag und dessen Grenzen schon bald überschritt. Obwohl die Kommunen bei einigen von ihnen Nominierungsrechte besaßen, waren sie kaum in der Lage, auf die Belegungspolitik Einfluss zu nehmen und mussten den größten Teil der Wohnungsnotfälle in ihren eigenen Beständen unterbringen.⁹⁰⁵ Auch wurden Haushalte durch den Wegzug der heranwachsenden Generation kleiner und belegten dann unverhältnismäßig große Wohnflächen, bezogen aber, weil für Wohneinheiten früherer Förderjahrgänge wegen niedrigerer Baukosten und großzügigerer Förderungen die Miete niedriger war als für Neubauwohnungen, keine kleinere Wohnung.⁹⁰⁶ Das 2. Haushaltstrukturgesetz 1981 führte Ausgleichszahlungen für die Mieter, die Fehlbelegungsabgabe, ein, deren Ertrag für den Neubau von Sozialwohnungen einzusetzen war, Konkretisierung und Administration oblag den Ländern,⁹⁰⁷ gegen die sich, aus Furcht, ihre mittelständischen Mieter zu verlieren, die nicht den Kommunen nahe stehenden Gemeinnützigen massiv wehrten.⁹⁰⁸ Die ex post preisdifferenzierende Mietbildung konzentrierte das Risiko von Wertminderungen der Anlage durch schwindende Reputation in der Hand des Angebots, die es, um die Substanz zu gewährleisten, auf die öffentliche Hand weiter wälzte.⁹⁰⁹ Die Fehlbelegungsquote für Bremen betrug nach Angaben der Bundesregierung 1976 10 %–20 %.⁹¹⁰ Gegen Ende der achtziger Jahre wurde sie auf rund ein Drittel geschätzt.⁹¹¹

Mehrere der nicht in kommunalem Besitz stehenden gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, vor allem die gewerkschaftseigene „Neue Heimat“, mit mehr als 300.000 eigenen Sozialwohnungen und weiteren rund 100.000 Mietwohnungen in Auftragsverwaltung der größte Vermieter in Westeuropa, diversifizierte ihren Geschäftsbereich in ein breites Spektrum von Bau-, Planungs- und Stadtentwicklungsaktivitäten in Deutschland und anderswo, die in keinem Zusammenhang zur Gemeinnützigkeit standen, aber für die Manager hohe Gehälter und sonstige Vergünstigungen abwarfen.⁹¹² Die „Neue Heimat“ bewirtschaftete 1984, ein Jahr bevor sie wegen Spekulation, Korruption und Mismanagement mit einem Schuldenstand von 17 Milliarden DM in Konkurs geriet und ihre Bestände innerhalb des gemeinnützigen Sektors aufgeteilt wurden, rund 400.000 Mietwohnungen, war an der Errichtung zahlreicher Großsiedlungen der siebziger Jahre maßgeblich beteiligt und erreichte an der Erstellung von Wohneigentumsanlagen einen Marktanteil von 50 %.⁹¹³

In der wachsenden Erkenntnis, dass die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ein gewaltiges Macht- und Marktpotential darstellten, keinen sozialpolitischen Auftrag mehr erfüllten und sich dem privatwirtschaftlichen Sektor angeglichen hatten, wurden

905 Vgl. Häußermann (1991), S. 8.

906 Vgl. Becker (1988), S. 106; Czasny (1988), S. 11; Harloe (1995), S. 460 f.

907 Vgl. Papa (1992), S. 56 f.; Harloe (1995), S. 460 f.; Schulz (2000b), S. 14.

908 Vgl. Tomann (1990), S. 67.

909 Vgl. Deutsch (1999), S. 313.

910 Vgl. BMRBS (1979b), S. 113.

911 Vgl. Tomann (1990), S. 66.

912 Vgl. Emms (1990), S. 128; Power (1993), S. 143 f.; Harloe (1995), S. 463; Oxley/Smith (1996), S. 95.

913 Vgl. Kennedy (1984), S. 69; Power (1993), S. 132 ff.; Pfeiffer (1993a), S. 310; Harloe (1995), S. 404, 464 f.

sie diesem, mit Ausnahme der 30 % hoch selektiven, keinerlei sozialpolitischen Auftrag erfüllenden Genossenschaften und der kommunalen Wohnungsgesellschaften, mit dem Steuerreformgesetz 1990 auch rechtlich und steuerlich gleich gestellt.⁹¹⁴ Ihr Bestand wurde von seiner dauerhaften Sozialbindung befreit und konnte nunmehr nach Auslaufen der Förderung und der Nachwirkungsfrist marktgerecht bewirtschaftet werden.⁹¹⁵ Es wurde ihnen gestattet, in den Eröffnungsbilanzen so hohe aktualisierte Teilwerte für ihre Altbestände zu unterstellen, dass auf Jahrzehnte hinaus durch Abschreibungen Bilanzverluste und damit Steuerausfälle entstehen und deshalb kaum ein Anreiz zu größeren Investitionen im frei finanzierten Neubau vorhanden ist.⁹¹⁶

Große Bestände mit Hilfe öffentlicher Mittel errichteter gebundener Wohnanlagen gingen in den privaten Sektor über. Anteilseigner, die kaum zum Aufbau des Sozialkapitals beigetragen hatten, erzielten beträchtliche Marktlagengewinne.⁹¹⁷ Viele Sozialwohnungen wurden an Investoren verkauft, die die Förderdarlehen zurück zahlten und dann die Wohnungen einzeln veräußerten, wobei die Mieter entweder die Wohnung erwerben oder nach drei Jahren ausziehen mussten.⁹¹⁸ Den Kommunen verblieben rund 700.000 eigene Wohnungen sowie Belegungsrechte für insgesamt 1,6 Millionen Wohneinheiten.⁹¹⁹

3.7.5 Die Rückführung der Objektförderung

1970 wurde die Objektförderung auf eine Mischfinanzierung aus Kapitalmarktdarlehen und auf 15 Jahre begrenzte Förderzuschüsse, degressive verlorene Zinsen- oder Annuitätenzuschüsse, oder Aufwendungsdarlehen, degressive laufende Zuschüsse rückzahlbar nach 16 Jahren zu 6 %, umgestellt,⁹²⁰ die Subventionsquoten lagen im 1. Förderweg bei etwa einem Drittel und im 2. bei etwa 10 % bis 15 % der Gesamtkosten.⁹²¹ 1974/75 bestand die Finanzierung bei einem Marktanteil der öffentlichen Mittel von 7,5 % zu zwei Dritteln aus Kapitalmarktdarlehen.⁹²² Seit 1975 wurden vom Bund Annuitätenzuschüsse für Instandhaltung und Modernisierung bewilligt.⁹²³

Die aus der Finanzierung durch den Kapitalmarkt resultierende Verteuerung der Sozialwohnungen wurde zum Teil an die Mieter weiter gegeben und zum Teil über die flankierende Einführung einer Subjektförderung aufgefangen, was dazu führte, dass sich die Subventionsquoten bis in die siebziger und achtziger Jahren hinein ständig erhöhten. Das rapide Anwachsen der dafür zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel reduzierte das für Neubaumaßnahmen verfügbare Fördervolumen. Die Neubauförderung und der

914 Vgl. Tomann (1990), S. 57, 60, 69, 71; Häußermann (1991), S. 12; Power (1993), S. 143 f.; Harloe (1995), S. 465, 503; McCrone/Stephens (1995), S. 73; Tomann (1996), S. 54; Balchin (1996b), S. 27; Schulz (2000a), S. 75.

915 Vgl. Tomann (1996), S. 63.

916 Vgl. Tomann (1990), S. 60; Pfeiffer (1993b), S. 28; Harloe (1995), S. 466; Tomann (1996), S. 54.

917 Vgl. Harloe (1995), S. 466.

918 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 137.

919 Vgl. Häußermann (1991), S. 8, 12.

920 Vgl. Kennedy (1984), S. 58; Tomann (1990), S. 56 f.; Papa (1992), S. 58; Harloe (1995), S. 350.

921 Vgl. Pfeiffer (1993b), S. 22.

922 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 52; Harloe (1995), S. 338.

923 Vgl. Münch (1967), S. 78.

Anteil der nach dem großzügigeren 1. Förderweg geförderten Wohneinheiten gingen kontinuierlich zurück, sodass bis Mitte der siebziger Jahre die Hälfte der nunmehr weit-aus weniger Fertigstellungen nach dem 2. Förderweg gefördert wurde.⁹²⁴ Die teuren Bau-sünden der sechziger und frühen siebziger Jahre und die Abnutzung des älteren Bestands erhöhten die finanziellen Probleme.⁹²⁵

Ab 1982 sanken die realen Ausgaben für Neubau und Erhalt der Sozialwohnungen, dem Problem zunehmender Mittelbindung wurde durch eine Anhebung der Zinsen für neue Förderdarlehen begegnet.⁹²⁶ Da sowohl die Zinssubventionen von Kapitalmarkt-darlehen als auch die Aufwendungszuschüsse Mitte der achtziger Jahre im Rhythmus von ein bis fünf Jahren abgebaut wurden, entstand eine starke Förderdegression.⁹²⁷ Zwischen 1982 und 1988 fiel die Neubauförderung von Bund und Ländern um 60 %, wäh-rend der Anteil der Beihilfen für laufende Aufwendungen, Instandhaltungen und Mo-dernisierungen sich von knapp 25 % auf rund 50 % des Fördervolumens erhöhte.⁹²⁸

Durch den Übergang zur degressiven Förderung stiegen die Sozialmieten im neueren Bestand schneller als die Marktmieten mit der Folge, dass in den siebziger Jahren oft die Sozialmieten über den Marktmieten lagen.⁹²⁹ Die fehlende Harmonisierung der Mieten bei strikter Beachtung des Kostenmietenprinzips bewirkte, dass die wohlhabenderen Mieter der älteren Bestände nicht auszogen, während die wohnungssuchenden, einkom-mensschwachen Haushalte die hohen Mieten der Neubauwohnungen nicht aufbringen konnten, sofern sie nicht Sozialhilfempfänger waren.⁹³⁰ Es kam bei steigender Woh-nungsnot und länger werdenden Wartelisten zu zunehmenden Leerständen in den neue-ren Beständen wegen zu hoher, für untere Einkommensschichten zum Teil unerschwing-licher Mieten.⁹³¹

Die wachsenden Leerstände bei stark gestiegenen Boden-, Bau- und Zinskosten ver-anlassten das Wohnungsbauministerium, die Wohnungsunterversorgung für überwun-den zu erklären.⁹³² Die Fertigstellungen fielen von rund 170.000 1973 über den im west-europäischen Vergleich niedrigen Wert von unter 100.000 1975–1982 bis auf 14.000 1988.⁹³³ Der Anteil des direkt geförderten Wohnungsbaus an der Neubauleistung ging bei wachsendem Eigentümeranteil von durchschnittlich 47 % 1949–1970 auf 29 % im Zeitraum 1971–1980 zurück.⁹³⁴ Zunehmend verlagerte sich die Förderung bei sinkenden Fertigstellungen von der Mietwohnung zum Wohneigentum.⁹³⁵ Waren in den sechziger und frühen siebziger Jahren sieben von zehn neu errichteten Wohneinheiten Mietwoh-nungen und drei selbst genutztes Wohneigentum, so hatte sich das Verhältnis in den

924 Vgl. Marcuse (1982), S. 93; Kennedy (1984), S. 71 f.; Harloe (1988), S. 68; Czasny (1988), S. 22; BMRBS (1994b), S. 25.

925 Vgl. Harloe (1995), S. 368.

926 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 61, 69.

927 Vgl. Czasny (1988), S. 7.

928 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 44; Harloe (1995), S. 422; Oxley/Smith (1996), S. 141.

929 Vgl. Power (1993), S. 115; Harloe (1995), S. 348.

930 Vgl. Harloe (1988), S. 79; Harloe (1995), S. 461.

931 Vgl. Harloe (1988), S. 79; Czasny (1988), S. 22.

932 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 53; Papa (1992), S. 60.

933 Vgl. Einem (1981), S. 10; Czasny (1988), S. 22; Papa (1992), S. 60; Marcuse (1982), S. 93; Jaedicke/Wollmann (1990), S. 134; Oxley/Smith (1996), S. 98.

934 Vgl. Czasny (1988), S. 225.

935 Vgl. Harloe (1988), S. 67; Jaedicke/Wollmann (1990), S. 134; Tomann (1996), S. 60.

späten achtziger Jahren umgekehrt und die Fertigstellungen waren um 75 % gesunken.⁹³⁶ Bereits 1975 waren 43 % der Fertigstellungen Eigentümerwohneinheiten.⁹³⁷

Es kam zu einer Unterversorgung mit Mietwohnungen für Haushalte geringen Einkommens.⁹³⁸ In Köln standen 1979 17.000 wohnungssuchenden, anspruchsberechtigten Haushalten 99 Fertigstellungen gegenüber.⁹³⁹ Das steigende Gewicht der Eigenheimförderung des bei höheren Einkommensschichten ansetzenden 2. Förderwegs wirkte den Zielsetzungen der Stadterneuerungspolitik entgegen.⁹⁴⁰ Ein nicht geringer Teil der Fördermittel im sozialen Wohnungsbau fiel Gruppen zu, die entweder nicht begünstigt werden sollten oder für die eine Objektförderung nicht oder nicht mehr gerechtfertigt werden konnte, sodass die Möglichkeit eines sozial gerechteren und effizienteren Mitteleinsatzes bestand.⁹⁴¹ Potentiell für den sozialen Wohnungsbau einsetzbare Fördermittel wurden in großem Ausmaß umgeleitet in die direkte und indirekte Eigentumsförderung, was gleichbedeutend war mit einer massiven Umverteilung von Subventionsmitteln von den sozial schwachen zu einkommensstärkeren Bevölkerungsschichten.⁹⁴² 1987 wurde die Bundesförderung des sozialen Mietwohnungsbaus eingestellt, sodass die Objektförderung durch öffentliche Darlehen oder laufende Zuschüsse nur noch über Länder- und Kommunalmittel erfolgte.⁹⁴³

3.7.6 Die steuerlichen Subventionen und ihre Folgen

Mit einem im europäischen Vergleich außerordentlich hohem Anteil an privaten Mietwohnungen waren die in Deutschland extrem großzügigen, regressiven steuerlichen Subventionen für die Wohnungsvermietung von besonderer Bedeutung.⁹⁴⁴ Sie bestanden primär aus in der OECD unüblichen, stark beschleunigten Abschreibungen für Neubauten⁹⁴⁵ sowie der ebenfalls in der OECD unüblichen, nur durch wenige, leicht zu umgehende Ausnahmetatbestände⁹⁴⁶ begrenzten Steuerfreiheit der Wertsteigerung von Wohnimmobilien bei Veräußerung.⁹⁴⁷ Extrem niedrige Bemessungsgrundlagen hielten zudem die Belastung von Grundvermögen durch Vermögensteuer, Grundsteuer und Erbschaftsteuer auf einem äußerst niedrigen Niveau.⁹⁴⁸ Wechselte das Gebäude während seiner

936 Vgl. Wollmann (1986), S. 142; Jaedicke/Wollmann (1990), S. 134.

937 Vgl. Einem (1981), S. 10.

938 Vgl. Tomann (1990), S. 68.

939 Vgl. Czasny (1988), S. 23.

940 Vgl. BMRBS (1979b), S. 116.

941 Vgl. BMRBS (1979b), S. 113.

942 Vgl. Czasny (1988), S. 22.

943 Vgl. Jaedicke/Wollmann (1990), S. 134; Harloe (1995), S. 462; Oxley/Smith (1996), S. 98; Balchin (1996b), S. 31.

944 Vgl. Wood (1990), S. 47.

945 1981–1989 für eine Nutzungsdauer von 50 Jahren, für die ersten acht Jahre 5 %.

946 Vgl. vor allem §§ 15, 23 EStG; BFH vom 9.12.1986, BStBl. 1988 II, S. 244; BFH vom 23.10.1987, BStBl. 1988 II, S. 293; BFH vom 18.1.1989, BStBl. II 1990, S. 1051; BFH vom 1.12.1989, BStBl. 1990 II, S. 1054; BMF-Schreiben vom 20.12.1990, BStBl. 1990 II, S. 884.

947 Vgl. vor allem §§ 7 Abs. 5, 21 EStG; OECD (1983); OECD (1994); Martens (1988a), S. 99 f.

948 Vgl. OECD (1983); OECD (1994); Martens (1988a), S. 99 f.; Im Durchschnitt aller Objektarten betrug nach Bach/Bartholmai (1996), S. 61 das Verhältnis der Bemessungsgrundlage Einheitswert zu Verkehrswert 1988 etwa 13 %.

Nutzungsdauer mehrmals den Eigentümer, wurde von neuen eine Nutzungsdauer von 50 Jahren zugrunde gelegt.⁹⁴⁹ Der Erbe übernahm den Buchwert des Erblassers.⁹⁵⁰

Da die Masse der Wertsteigerungen bei Immobilienvermögen steuerfrei anfiel und die steuerlichen Entlastungen durch die beschleunigte Abschreibung und den Sonderausgabenabzug regressiv anstiegen, verstärkten die steuerlichen Maßnahmen der Subventionierung im Wohnungssektor die Vermögenskonzentration.⁹⁵¹ Durch den Einfluss der Besteuerung auf Liquidität und Rentabilität wurde die Verteilung des Immobilienvermögens zu einer Funktion des Grenzsteuersatzes.⁹⁵²

Im Zeitablauf erhöhte sich zunehmend der reale Wert der steuerlichen Subventionen des wohnimmobilienwirtschaftlichen Sektors.⁹⁵³ In wachsendem Maße wurden Mietwohnungen vorrangig aus Steuerspargründen errichtet. Seit den siebziger Jahren zeigte sich ein immer größerer Abfluss von potentiell dem sozialen Mietwohnungsbau zur Verfügung stehenden Fördergeldern durch die steuerliche Subvention des privaten Mietwohnungsbaus in der Form von Bauherrenmodellen, die künstlich die steuerlich absetzbaren Kosten aufblähten und von vielen als ein neues System öffentlich geförderter Spekulation betrachtet wurden.⁹⁵⁴ Da für die Investoren im Rahmen eines Bauherrenmodells die Investition nur ein Vehikel zur Steuerersparnis darstellte, waren Bauort, Bauweise und sogar Vermietbarkeit untergeordnete Kriterien, sodass sich die Investitionen nicht nur der öffentlichen Kontrolle, sondern auch der Kontrolle des Marktes entzogen.⁹⁵⁵ Die durch steuerfreie Veräußerung zu progressionsabhängigen Steuergeschenken mutierenden zinslosen Steuerkredite der Abschreibungsvergünstigungen stellten eine Pervertierung der Progression und einen eklatanten Verstoß gegen die Subventions- und Steuergerechtigkeit dar.⁹⁵⁶ Die öffentliche Hand wendete mehr Subventionen auf, als zur Erreichung des Subventionsziels erforderlich gewesen wäre.⁹⁵⁷ Die Hälfte der Steuergeschenke ging an das oberste Drittel der Einkommensbezieher und nur 20 % an das unterste Drittel.⁹⁵⁸ Die allein durch Bauherrenmodelle entstandenen Steuerverluste wurden für 1982 auf 4 Milliarden DM geschätzt und lagen damit nur knapp unter den aus der steuerlichen Wohneigentumsförderung nach § 7b EStG resultierenden Mindereinnahmen.⁹⁵⁹ Erst 1984 begann man, die Möglichkeiten zur Erzielung negativer Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zu begrenzen.⁹⁶⁰

Die 1977 eingeführte und bis 1983 bestehende steuerliche Modernisierungsförderung, bei der Ausbau und Umbau für den Personenkreis des 1. Förderweges wie Neubau gefördert wurden, löste ein weit größeres Erneuerungsvolumen aus als die direkten Fördermaßnahmen.⁹⁶¹ Da nach einer Modernisierung der Eigentümer die Miete auf

949 Vgl. § 7 Abs. 4 EStG, Für vor 1925 erstellte Gebäude gilt eine Nutzungsdauer von 40 Jahren.

950 Vgl. § 11 d EStDV.

951 Vgl. Rüsch (1996), S. 213 f., 220.

952 Vgl. Rüsch (1996), S. 216 f.

953 Vgl. Tomann (1990), S. 64.

954 Vgl. Kennedy (1984), S. 71; Czasny (1988), S. 12.

955 Vgl. Czasny (1988), S. 13.

956 Vgl. Rüsch (1996), S. 95; Oberhauser (1997), S. 584 f.

957 Vgl. Rüsch (1996), S. 96.

958 Vgl. Kennedy (1984), S. 71.

959 Vgl. Czasny (1988), S. 13.

960 Vgl. Wood (1990), S. 67.

961 Vgl. § 17 II. WoBauG; BMRBS (1979b), S. 66; Czasny (1988), S. 17.

unbegrenzte Zeit um 11 % erhöhen konnte und bei einer Annuität von 11 % die Gesamtkosten der Modernisierung fremdfinanzierbar waren, war für die Wertsteigerung durch Modernisierung kein Eigenkapitaleinsatz nötig.⁹⁶²

Von 1977 bis 1986 erhöhten sich die positiven Einkünfte natürlicher Personen aus Vermietung und Verpachtung von 10 Milliarden DM auf 17 Milliarden DM und die negativen von 17 Milliarden DM auf 50 Milliarden DM. Während 1977 auf jede DM Gewinn 1,70 DM Verlust entfielen, war es 1986 3 DM Verlust auf 1 DM Gewinn.⁹⁶³ Während auf dem gesamten Vermögensbestand der Privathaushalte 1983 eine jährliche Steuerlast von rund 1 % lag, trug der Wohnungsbestand einschließlich des dazugehörigen Grund und Bodens als wertmäßig bedeutendste Vermögensposition zum Steueraufkommen nichts bei, denn die negativen Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung von 8,8 Milliarden DM entsprachen in etwa der Summe aus Vermögens-, Erbschafts-, Grund- und Grunderwerbsteuer auf die betreffenden Objekte.⁹⁶⁴ 1989 betrugen die Verluste aus Vermietung und Verpachtung 25 Milliarden DM. Da mehr als 90 % der mit anderen positiven Einkünften ausgeglichenen Verluste aus der Einkunftsart Vermietung und Verpachtung resultierten, gingen 1989 durch den steuerlichen Verlustausgleich Steuereinnahmen in Höhe von rund 10 Milliarden DM verloren.⁹⁶⁵

Die steuerliche Wohnungsbauförderung für selbst nutzende Eigentümer, die Sonderabschreibung nach § 7b EStG, entsprach vom Aufbau her der für den Mietwohnungsneubau, war aber bei weitem weniger vorteilhaft. Schuldzinsen konnten im Regelfall nur bis zur Höhe des Nutzungswerts abgesetzt werden, der als pauschalisierte Nettogröße in Höhe von 1,4 % des Einheitswerts vernachlässigbar gering war.⁹⁶⁶ Obwohl grundsätzlich eine familienpolitische Hilfe allen Kindern zur Verfügung stehen sollte,⁹⁶⁷ wurde ab dem zweiten Kind ein Abzug von der Steuerschuld in Höhe von 600 DM, das Baukindergeld, gewährt.⁹⁶⁸ Wurde eine nach § 7b EStG abgeschriebene eigengenutzte Wohnung später vermietet, so wurden die erhöhten Abschreibungen und die im Grundbetrag abgegoltene Normalabschreibung auf die zukünftige steuerliche Abschreibung angerechnet.⁹⁶⁹ Beim Bau von Zweifamilienhäusern waren durch die steuerliche Gleichstellung mit vermieteten Wohneinheiten zusätzliche Steuervorteile erzielbar, was ihre Popularität begründete, nach Auslaufen der beschleunigten Abschreibung wurden sie oft in ein Einfamilienhaus umgewandelt. 1983 wurden die steuerlichen Vorteile der Zweifamilienhäuser aufgehoben.⁹⁷⁰

1977 wurden die § 7b EStG-Abschreibung, das Baukindergeld und die Grunderwerbsteuerbegünstigung auf den Erwerb von Altbauten ausgedehnt. Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen waren Neubauinvestitionen gleich gestellt.⁹⁷¹ 1983 wurde

962 Vgl. Czasny (1988), S. 17 f.

963 Vgl. Bartholmai (1993), S. 67.

964 Vgl. Wenger (1989), S. 287.

965 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 63.

966 Vgl. BMRBS (1979a), S. 60; Martens (1988a), S. 99 f.

967 Vgl. Eekhoff (1998), S. 6.

968 Vgl. § 34f EStG; Rüsch (1996), S. 167.

969 Vgl. § 59a EStG; BMRBS (1979b), S. 64.

970 Vgl. Kennedy (1984), S. 70; Martens (1988a), S. 99.

971 Vgl. BMRBS (1979a), S. 65; BMRBS (1979b), S. 114; Czasny (1988), S. 19; Martens (1988a), S. 114; Tomann (1990), S. 61; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 43; Pfeiffer (1993a), S. 283; Harloe (1995), S. 351; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 318; Schulz (2000a), S. 76.

der Grunderwerbsteuersatz unter Aufhebung fast aller Ausnahmetatbestände von 7 % auf 2 % gesenkt, 1990 die zehnjährige Grundsteuerbefreiung für neu errichteten Wohnraum aufgehoben.⁹⁷² Die 1977 vorgenommenen Steueränderungen lenkten Investitionen vom Neubau um in den Bestand, förderten Umwandlungen, Privatisierungen von Sozialwohnungen sowie Stadterneuerungs- und Gentrification-Prozesse und erhöhten die Wohneigentumsquote.⁹⁷³

Haushalte am unteren Ende der Einkommensskala hatten durch die erhöhte Abschreibung nach § 7b EStG nach der alten Regelung relativ geringe Vorteile etwa äquivalent der Eigentümerförderung im 2. Förderweg und wurden nach der Neuregelung 1977 schlechter gestellt.⁹⁷⁴ 1978 entfielen 45 % und 1985 48 % der Steuerersparnisse nach § 7b EStG auf das oberste Einkommensquintil, während die unterste Einkommenshälfte 20 % und das unterste Einkommensquintil 5 % erhielten.⁹⁷⁵ Die öffentlichen Aufwendungen für die Bausparprämie und die regressive, steuerliche Abzugsfähigkeit der Beiträge waren ungefähr halb so hoch wie für die steuerliche Wohneigentumsförderung.⁹⁷⁶ Die Prämiensätze wurden sukzessive reduziert, von 23 % Anfang der siebziger Jahre auf 10 % 1989.⁹⁷⁷

1987 wurde die steuerliche Wohneigentumsförderung, die bisher, im Einklang mit international üblichen Regelungen, nach der Investitionsgutmodell erfolgt war, auf die Konsumgutlösung umgestellt.⁹⁷⁸ Die Steuerbegünstigung nach § 7b EStG wurde durch den ebenfalls regressiv wirkenden, vom Steuerpflichtigen einmalig anwendbaren § 10e EStG ersetzt, der einen achtjährigen Sonderausgabenabzug von 5 % bis zur Obergrenze des Objektwerts vom 300.000 DM, einen Vorkostenabzug sowie für Neubauten einen begrenzten Schuldzinsenabzug vorsah.⁹⁷⁹ Das Baukindergeld wurde nunmehr für jedes Kind gewährt, kam jedoch bereits in mittleren Einkommensschichten mit zunehmender Kinderzahl nicht oder nicht voll zum Tragen.⁹⁸⁰

Die Konsumgutlösung stellte eine einseitige Begünstigung der Altbesitzer dar, erschwerte massiv den Erwerb von Wohneigentum für Haushalte mit geringem Einkommen und Vermögen und für Familien mit geringem Eigenkapital und benachteiligte die Mieter, die ihre Mietausgaben aus versteuertem Einkommen zu bestreiten hatten.⁹⁸¹ Sie begünstigte Einkommensbezieher um so mehr, je aufwendiger ihr selbst genutztes Wohneigentum war, je höher dessen Mietwerte lagen, je höher die Grenzsteuersätze der Eigentümer waren und je weniger Schulden auf ihren Wohnobjekten lasteten, sie war insbesondere ein Geschenk an die Besitzer aufwendiger Villen mit hohem Einkommen und weitgehender oder völliger Schuldenfreiheit.⁹⁸²

972 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 90, 94; Conradi/Zöpel (1994), S. 119; Börsch-Supan (1994), S. 145; Oxley/Smith (1996), S. 141 f.

973 Vgl. BMRBS (1979a), S. 36; Tomann (1990), S. 61; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 43.

974 Vgl. BMRBS (1979b), S. 114.

975 Vgl. Ulbrich (1995), S. 23.

976 Vgl. Kennedy (1984), S. 70.

977 Vgl. Kennedy (1984), S. 70; Tomann (1990), S. 64; Tomann (1996), S. 58; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 65 f., 249.

978 Vgl. OECD (1983); OECD (1994); Tomann (1996), S. 60.

979 Vgl. Rüscher (1996), S. 166; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 318.

980 Vgl. Rüscher (1996), S. 167, 219.

981 Vgl. Rüscher (1996), S. 218.

982 Vgl. Oberhauser (1997), S. 582.

3.7.7 Baufinanzierung und Wohnungsbau

Die Schwerpunktverlagerung der Mietwohnungsneubauförderung von der direkten Subventionierung zur steuerlichen Abschreibung verlagerte die Gewichtung von den gemeinnützigen zu den freien Wohnungsunternehmen.⁹⁸³ Der Anteil der öffentlichen und gemeinnützigen Wohnungsanbieter verringerte sich bis Mitte der achtziger Jahre auf unter 10 %, während der Anteil des von Gewinn erwirtschaftenden Unternehmen erbrachten Angebots von 4 % in den fünfziger Jahren auf über ein Drittel anstieg.⁹⁸⁴

Mit der Strukturverschiebung hin zu Gewinn erwirtschaftenden Unternehmen ging ein säkularer Rückgang des Gesamtangebots auf dem Neubaumarkt einher, weit über die Rückkehr zur Normalität hinaus. Pro Kopf der Bevölkerung wurden zwischen 1974 und 1988 5,8 Wohnungen gebaut im Vergleich zu 6,8 in den USA.⁹⁸⁵ Der Staat glättete gerade nicht das Angebot, die nunmehr auftretenden 10-jährigen zyklischen Schwankungen von Wohnungsknappheiten und -überschüssen waren stärker ausgeprägt als in den USA.⁹⁸⁶

Von 1960 bis 1980 stiegen sowohl die Baukosten als auch die Kapitalkosten im Vergleich zum Lebenshaltungskostenindex stärker in anderen westeuropäischen Staaten.⁹⁸⁷ Während in den siebziger Jahre im Gegensatz zu anderen wichtigen Staaten der OECD die Allokation der Wohnungsbaudarlehen über Rationierungen erfolgte,⁹⁸⁸ erfolgte sie in den achtziger Jahren aufgrund gestiegener Hypothekenzinsen über den Zinssatz.⁹⁸⁹ Engpässe traten 1971, 1981 und 1991 auf, Leerstände in der Größenordnung von 2,7 % 1987 und von unter 2 % 1973/74 und Anfang der achtziger Jahre.⁹⁹⁰

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre bestand in Deutschland erstmalig ein Überangebot an Wohnraum.⁹⁹¹ Eine halbe Million Wohneinheiten konnte nicht abgesetzt werden und es kam zu zahlreichen Konkursen in der Bauwirtschaft.⁹⁹² Zwischen 1980 und 1988 fielen die Bestandspreise, insbesondere die Preise für Eigentümerwohnungen, mit einer großen regionalen Schwankungsbreite, um durchschnittlich 20 %.⁹⁹³ Zusätzlicher Wohnraum wurde vor allem in Süddeutschland nachgefragt, wo die Preise entsprechend stiegen.⁹⁹⁴ Waren 1986 etwa die Hälfte der Neubauwohneinheiten Mietwohnungen, so waren es 1990 rund drei Viertel, auch etwa zwei Drittel der für eine Eigennutzung konzipierten Neubauwohnungen wurden zunächst vermietet.⁹⁹⁵ Die Beteiligung institutioneller Investoren am Mietwohnungsbau ging stark zurück, da die gesetzliche Mindestrendite von 3 % nicht mehr zu erwirtschaften war.⁹⁹⁶ Hatte 1980 der Immobilienanlagemarkt ein Volumen von rund 14 Milliarden DM, von dem über die

983 Vgl. Schulz (2000a), S. 76.

984 Vgl. Tomann (1996), S. 52; Schulz (2000a), S. 74; Börsch-Supan (2000), S. 23 f., 26.

985 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 126 f.; Börsch-Supan (2000), S. 27.

986 Vgl. Heuer/Kühne-Büning (1994), S. 203, 217; Börsch-Supan (2000), S. 27.

987 Vgl. Czasny (1988), S. 9.

988 Vgl. OECD (1988), zit. nach Tomann (1990), S. 63.

989 Vgl. Tomann (1990), S. 63.

990 Vgl. Pfeiffer (1993b), S. 17, 22; Börsch-Supan (1994), S. 127; Conradi/Zöpel (1994), S. 117.

991 Vgl. Tomann (1990), S. 56; Balchin (1996b), S. 29.

992 Vgl. Wollmann (1986), S. 142.

993 Vgl. Tomann (1990), S. 61.

994 Vgl. Martens (1988a), S. 124.

995 Vgl. DIW ((1996), S. 142.

996 Vgl. Peters (1984), S. 240.

Hälfte, 8,6 Milliarden DM, in Wohnimmobilien investiert wurde, und besaßen die Anbieter von Bauherrenmodellen mit 7,5 Milliarden DM einen Marktanteil von über 50 % und die Versicherungen mit 2,35 Milliarden DM einen Marktanteil von 17 %, ⁹⁹⁷ so investierten 1986 die Unternehmen nur noch weniger als 13 Milliarden DM in Immobilien. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre erhöhte sich dieses Volumen auf über 16 Milliarden DM 1989. Die großen Verlierer in diesen Jahren waren die Anbieter von Bauherren- und Erwerbermodellen, deren Marktanteil auf knapp 20 %, weniger als 3 Milliarden DM, zurück ging, und die Hauptmarktanteilsgewinner die geschlossenen Immobilienfonds, die ihren Anteil auf 25 % fast verdoppelten, gefolgt von den Versicherungen und Pensionskassen mit einem Marktanteil von 24 % statt 16 % 1983. ⁹⁹⁸

Von einem Spitzenwert von 714.000 Neubauwohnungen im Jahre 1973 sanken die Fertigstellungen auf unter 400.000 1976 und lagen 1988 mit 186.000 um 45 % unter dem 1975 erreichten Niveau, ⁹⁹⁹ während der Anteil der Modernisierungen und Erneuerungen an den wohnungswirtschaftlichen Investitionen sich von 15 % bis 20 % auf fast 50 % erhöhte. ¹⁰⁰⁰ Bis 1977 betrug der Anteil der Einfamilienhäuser an den jährlichen Fertigstellungen weniger als 40 %, ¹⁰⁰¹ während der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser von 1970 bis 1977 von 45 % auf 70 % stieg. ¹⁰⁰² Der Anteil der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern an der Neubauleistung erhöhte sich von 32 % 1970 auf 42 % 1977. ¹⁰⁰³ Die Wohnfläche der Neubauten stieg von den frühen Sechzigern bis Mitte der siebziger Jahre um etwa 20 %–30 %. ¹⁰⁰⁴ Statt bisher einem Fünftel verfügten nunmehr fast alle Neubauwohnungen über eine Zentralheizung. ¹⁰⁰⁵

Nachdem in den frühen siebziger Jahren alle Hypothekenbanken von den Universalbanken übernommen worden waren, ¹⁰⁰⁶ betrugen 1987 die Anteile an der Baufinanzierung 32 % für Bausparkassen, 22 % für Sparkassen, 21 % für Hypothekenbanken, 20 % für Geschäftsbanken und 5 % für Versicherungen. Bausparkassen waren überdurchschnittlich stark am Wohneigentum, Hypothekenbanken am privaten Mietwohnungsbau beteiligt. ¹⁰⁰⁷

3.7.8 Die Wohneigentumsbildung

Obwohl die Realeinkommen in Deutschland etwa mit derselben Rate wuchsen wie in den USA, ¹⁰⁰⁸ stieg die Wohneigentumsquote nur leicht an, von 33 % in den sechziger Jahren über 38 % 1979 auf 42 % 1987. ¹⁰⁰⁹ Nur geringfügig erhöhte sich zwischen 1968

⁹⁹⁷ Vgl. Bulwien (1998), S. 43.

⁹⁹⁸ Vgl. Bulwien (1998), S. 44.

⁹⁹⁹ Vgl. Einem (1981), S. 10; Marcuse (1982), S. 93; Ulbrich (1988), S. 81; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 35; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 42; Heuer/Kühne-Büning (1994), S. 201; McCrone/Stephens (1995), S. 47; Balchin (1996b), S. 29; BMRBS (1998), S. 7; Statistisches Bundesamt, Zeitreihen.

¹⁰⁰⁰ Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 298; Balchin (1996b), S. 29.

¹⁰⁰¹ Vgl. KfW (1982), S. 20.

¹⁰⁰² Vgl. UN ECE (1980), S. 12.

¹⁰⁰³ Vgl. Czasny (1988), S. 235.

¹⁰⁰⁴ Vgl. Harloe (1995), S. 263.

¹⁰⁰⁵ Vgl. UN ECE (1980), S. 10 f.

¹⁰⁰⁶ Vgl. Ball (1994), S. 108.

¹⁰⁰⁷ Vgl. Ghékiere (1991), S. 298.

¹⁰⁰⁸ Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 32.

¹⁰⁰⁹ Vgl. BMBau (1979), S. 13; Tomann (1990), S. 59; Harloe (1995), S. 462; Börsch-Supan (2000), S. 32.

und 1987 der Anteil der selbst genutzten Wohnungen an allen Etagenwohnungen von 34,3 % auf 37,5 %.¹⁰¹⁰ In Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern betrug die Eigentumsquote 1979 lediglich 14 %.¹⁰¹¹

Die Wohneigentumsbildung vollzog sich bei Einkommen, die, je nach Haushaltsgröße, lediglich von 22 %–34 % (1978) sowie 21 %–31 % (1985) der Mieterhaushalte erreicht wurde.¹⁰¹² In den untersten beiden Einkommensdezilen sank die Eigentumsquote zwischen 1965 und 1978 von 29,3 % auf 25,7 %, während sie in den beiden obersten von 45,1 % auf 54,1 % stieg.¹⁰¹³ Zwischen 1978 und 1987 ging sie im untersten Einkommensquintil von 32,3 % auf 29,9 % zurück, während sie sich im obersten von 43,8 % auf 51,5 % erhöhte, wobei sich bei größeren Haushalten stärkere Veränderungen zeigten.¹⁰¹⁴

Im internationalen Vergleich waren die Erwerber Anfang der achtziger Jahre mit 40 % zwischen 40 und 60, 40 % zwischen 30 und 40 und nur 1 % unter 30 Jahren relativ alt.¹⁰¹⁵ Die Wohneigentumsquote von Familien mit minderjährigen Kindern stieg 1978–1985 von 45 % auf fast 50 % und sank bis 1987 auf 48 %, höhere Wohneigentumsquoten resultierten erst bei Einbeziehung der Haushalte mit erwachsenen Kindern, Alleinerziehende verfügten bei ebenfalls rückläufiger Tendenz zu weniger als 20 % über Wohneigentum.¹⁰¹⁶

In den Ballungsgebieten besaßen Probleme der Grundstücksbeschaffung ein stärkeres Gewicht als in den meisten anderen Ländern.¹⁰¹⁷ Es wurde vermutet, dass zumindest in den Großstädten eine restriktive Ausweisung von Bauland zur Eigenheimbebauung Angebotschranken errichtete, die in anderen Ländern nicht oder in geringerem Umfang zu konstatieren waren.¹⁰¹⁸

Da die bis 1986 gültige steuerliche Wohneigentumsförderung de facto kaum einen Schuldzinsabzug ermöglichte, waren deutsche Erwerber stärker als anderswo dem Zinsänderungsrisiko ausgesetzt.¹⁰¹⁹ Zwar waren 1965–1975 zwischen 17,7 % und 20,6 % des Kaufpreises mit Bauspardarlehen finanziert,¹⁰²⁰ der Rest jedoch bis in die späten siebziger Jahre variabel oder mit kurzer Zinsbindungsfrist, sodass die beinahe Verdopplung der Zinssätze in den frühen achtziger Jahren die Kapitaldienstbelastung erheblich erhöhte und vielen Fällen zu Zwangsversteigerungen und negativem Eigenkapital führte.¹⁰²¹

Mit dem Übergang zur Konsumgütlösung 1987 wurde den auf Kreditfinanzierung angewiesenen Wohnungserwerbern mit von Null verschiedenem Grenzsteuersatz die einzige Möglichkeit genommen, die Kosten des Wohnens im eigenen Heim den Kosten der Anmietung eines gleichartigen Objekts anzupassen. Sie wurden vom Markt für Wohneigentum verdrängt und zum Abschluss von Mietverträgen gezwungen, solange nicht zumindest ein wesentlicher Teil der Anschaffungskosten aus angesparten Mitteln

1010 Vgl. BMRBS (1990), S. 91.

1011 Vgl. BMBau (1979), S. 25.

1012 Vgl. Ulbrich (1992), S. 89.

1013 Vgl. Wollmann (1986), S. 142.

1014 Vgl. Ulbrich (1992), S. 87.

1015 Vgl. Kennedy (1984), S. 65; Martens (1988a), S. 117.

1016 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 48; Ulbrich (1993), S. 18 f.

1017 Vgl. BMRBS (1979a), S. 70.

1018 Vgl. BMRBS (1979a), S. 35.

1019 Vgl. Martens (1988a), S. 123.

1020 Vgl. BMRBS (1979a), S. 56.

1021 Vgl. Martens (1988a), S. 123; Martens (1988b), S. 157.

gedeckt werden konnte. Die beschleunigte Abschreibung für vermietete Wohnimmobilien tat ein übriges, um kapitalschwache Erwerbswillige vom Markt zu verdrängen.¹⁰²²

Während Erwerber in den meisten europäischen Ländern 3–4 Jahreseinkommen oder etwa 8.000 bis 10.000 Arbeitsstunden für Wohneigentum aufwendeten, war es in Deutschland mindestens das Doppelte.¹⁰²³ Das Qualitäts- und damit das Preisspektrum nach unten war entschieden enger als in anderen Ländern.¹⁰²⁴ Vor allem in städtischen Bereichen verschlechterte sich seit 1964 die Preis-Einkommens-Relation. Ein Einfamilienhaus mittleren Wohnwerts im städtischen Bereich kostete 1975 das Acht- bis Neunfache des verfügbaren mittleren Haushaltseinkommens eines 4-Personen-Haushalts, eine Eigentumswohnung das Fünffache, aber auch in ländlichen Bereichen mit dem 6fachen sowie 4,5fachen standen Haushalte mittleren Einkommens im europäischen Vergleich ungünstig da.¹⁰²⁵ 1980 betrug das Verhältnis von Hauspreis ohne Grundstück zu Familienetoeinkommen bereits 9,5:1.¹⁰²⁶

Während in den meisten Ländern Käufer von Wohneigentum etwa 20 % bis 30 % an Eigenmitteln aufzubringen hatten,¹⁰²⁷ lag in Deutschland der Eigenkapitalanteil 1965–1975 zwischen 41,5 % und 43,5 % und 1977–1980 bei 43 %. Er war bei Einfamilienhäusern um einige Prozentpunkte höher als bei Eigentumswohnungen.¹⁰²⁸ Im 1. Förderweg lag der einzusetzende Eigenkapitalanteil 1965–1975 bei 10 %–15 %, Bürgschaften wurden kaum gewährt.¹⁰²⁹ Der Anteil des Kapitaldienstes am verfügbaren Einkommen entsprach 1979 mit 24 % bis 40 % den international üblichen Relationen.¹⁰³⁰ 1990 betrug er für ein Eigenheim bereits 40 % des Nettofamilieneinkommens, in Süddeutschland sogar 47 %.¹⁰³¹

Der Markt für Wohneigentum war vorrangig ein Erstkäufermarkt und demzufolge in hohem Maße fragmentiert und intransparent.¹⁰³² Die Ersterwerber waren 1969–1982 bei weitem die wichtigste Käufergruppe, nur 7 % der Käufer besaßen bereits selbst genutztes Wohneigentum.¹⁰³³ Im Einfamilienhausbau dominierte 1980 mit einem Anteil von rund drei Vierteln der Selbstbau, Fertighäuser erreichten in den siebziger Jahren nur einen Anteil von 12 %.¹⁰³⁴ Das Angebot an gebrauchten Eigentumswohnungen, das 1975 weniger als 3 % des Eigentümerwohnungsbestands betragen hatte, stieg zwar ab 1977 durch Umwandlungen und Privatisierungen von Sozialwohnungen an, für einkommensschwache Haushalte bestand jedoch aufgrund der Gentrification-Prozesse kaum eine Möglichkeit, den hohen Preisen auszuweichen.¹⁰³⁵

1022 Vgl. Eberle/Wenger (1986), S. 267.

1023 Vgl. Martens (1988a), S. 118; Harloe (1995), S. 351.

1024 Vgl. BMRBS (1979a), S. 70.

1025 Vgl. BMRBS (1979a), S. 32.

1026 Vgl. KfW (1982), S. 5.

1027 Vgl. Martens (1988a), S. 116.

1028 Vgl. BMRBS (1979a), S. 56; Martens (1988a), S. 118.

1029 Vgl. BMRBS (1979a), S. 46 f.

1030 Vgl. Kennedy (1984), S. 65; Martens (1988a), S. 118 f.

1031 Vgl. Krupp (1992), S. 58.

1032 Vgl. Martens (1988a), S. 113 f.

1033 Vgl. Martens (1988a), S. 112 f.

1034 Vgl. Martens (1988a), S. 106–108.

1035 Vgl. BMRBS (1979a), S. 37, 70; Martens (1988a), S. 114.

3.7.9 Die Mietrechtsreformen

Anfang der siebziger Jahre wurden die im wesentlichen noch heute gültigen Kündigungsschutz- und Mietpreisvorschriften erlassen.¹⁰³⁶ 1971 wurde das Wohnraumkündigungsschutzgesetz eingeführt, 1974 das Miethöhegesetz mit dem zentralen Begriff der „ortsüblichen Vergleichsmiete“ als Obergrenze einer Mieterhöhung.¹⁰³⁷ Bis 1983 wurden alle bestehenden Mietverträge in die Ermittlung der Vergleichsmieten des Mietspiegels einbezogen, 1983–1993 betrug die Einbeziehungsfrist 3 Jahre.¹⁰³⁸ 1983 wurden befristete Mietverträge zulässig, wenn der Vermieter einen absehbaren Eigenbedarf geltend machen konnte, sowie bei absehbarem Abbruch oder Generalsanierung. Für Mieterhöhungen wurde eine Kappungsgrenze von 30 % eingeführt.¹⁰³⁹

Der Mieterschutz verschärfte das Insider-Outsider-Problem zwischen Wohnungssuchenden und Bestandsmiethern.¹⁰⁴⁰ Es kam zu einer Verringerung der Elastizität des Mietwohnungsangebots mit Marktlagegewinnen für die Eigentümer des Bestands.¹⁰⁴¹ Mieter mit einer verhältnismäßig geringen Mietdauer zahlten 15 %–28 % mehr als Mieter mit durchschnittlicher Mietzeit, bei einer Mietdauer von mehr als 6 Jahren wurden 47 %–55 % der Mietkosten eingespart.¹⁰⁴² In der Wohnungsverwaltung erhöhten sich durch die nun erforderlich gewordene Zunahme der Professionalität die Kosten.¹⁰⁴³

Seit 1982 stiegen die Mieten schneller als die Lebenshaltungskosten und die Nettoeinkommen.¹⁰⁴⁴ Nach den Angaben der Wohnungs- und Gebäudestichprobe stiegen die Nettoeinkommen von 1988 bis 1993 nominal um 20 % und die Mieten im gleichen Zeitraum nominal um 58,2 %.¹⁰⁴⁵ Wohnungshalten auf Teilmärkten für Neubauwohnungen, leerstehende Sozialwohnungen und vor allem der scharfe Rückgang des privaten Mietwohnungsbaus waren deutliche Indikatoren dafür, dass die Mietzahlungsbereitschaft nicht auf der Höhe der Kosten lag.¹⁰⁴⁶

3.7.10 Das neue Wohngeldrecht

Das 2. Wohngeldgesetz 1971 weitete den Anspruch auf Wohngeld begrifflich aus, da es nunmehr „zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnraums“¹⁰⁴⁷ dienen sollte.¹⁰⁴⁸ 1974, 1978, 1981 und 1986 wurde das Wohngeldsystem aktualisiert, wobei das Ausmaß der Anpassung der Kriterien beträchtlich mit den Aus-

1036 Vgl. Czasny (1988), S. 15; Pfeiffer (1993a), S. 312.

1037 Vgl. Peters (1984), S. 236, 238, 242; Tomann (1990), S. 57; McCrone/Stephens (1995), S. 58; Schulz (2000a), S. 69.

1038 Vgl. Tomann (1990), S. 57; McCrone/Stephens (1995), S. 59; Oxley/Smith (1996), S. 143; Nolte (2000), S. 96.

1039 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 112.

1040 Vgl. Heuer (1985), S. 61.

1041 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 311, 313 f., 350.

1042 Vgl. Eekhoff (1987), S. 64.

1043 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 313.

1044 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 116.

1045 Vgl. Eichstädt-Bohlig/Wilhelm (1997), S. 39.

1046 Vgl. BMRBS (1979b), S. 115.

1047 § 1, II. WoBauG; in ähnlicher Formulierung auch in § 1, I. WoBauG.

1048 Vgl. Peters (1984), S. 202.

gabenprioritäten des öffentlichen Haushalts variierte.¹⁰⁴⁹ Die Zahl der Wohngeld beziehenden Haushalte wuchs von 0,4 Millionen 1965 auf 1,6 Millionen 1978, durchschnittlich entfiel auf den einzelnen Haushalt ein Betrag von monatlich 114 DM.¹⁰⁵⁰ Zwischen 1981 und 1985 erhöhte sich der Anteil der Berechtigten, deren Miete die förderbare Obergrenze überschritt, von 31 % auf 53 % und sank nach der Aktualisierung 1986 wieder auf 31 %.¹⁰⁵¹ Etwa 6 %–7 % der Haushalte erhielten Wohngeld, etwa 10 % von ihnen waren Eigentümer.¹⁰⁵²

Aufgrund der nominalen Fixierung der Berechtigungskriterien und der unregelmäßigen und divergierenden Aktualisierungen unterlag das Wohngeldsystem einem beträchtlichen politischen Risiko, sodass sein Einfluss auf Angebot und Nachfrage nach Wohnraum als gering anzusehen war.¹⁰⁵³ Bei nominal fixierten Berechtigungskriterien und förderbaren Mietobergrenzen waren Heiz- und sonstige Wohnnebenkosten nicht eingeschlossen, sodass die Empfänger weiterhin einen höheren Teil ihres Nettoeinkommens für die Wohnungsnutzung aufwenden mussten als nicht berechtigte Haushalte und sich inflationäre Mietpreisteigerungen in hohem Maße auf die Zahl der berechtigten Haushalte auswirkten.¹⁰⁵⁴ Da ein Teil des Wohnungsaufwands differenziert nach der Höhe des Einkommens und nach der Familiengröße selbst zu tragen war, wurde der Berechtigtenkreis dadurch wesentlich reduziert, dass gerade bei den größeren Haushalten die Wohnungsgröße und infolgedessen auch die Wohnungsnutzungskosten nicht im Verhältnis zur Familiengröße anstiegen.¹⁰⁵⁵

Die Inanspruchnahme der Mietbeihilfe war ausgesprochen gering, so zeigt eine Düsseldorf-Studie, dass über 80 % der berechtigten Haushalte keinen Wohngeldantrag stellte.¹⁰⁵⁶ Bis in die achtziger Jahre dominierten als Wohngeldempfänger die älteren Haushalte, deren Anteil sich seit 1964 kontinuierlich erhöhte. 1970 standen knapp 80 % der Mietzuschussempfänger außerhalb des Erwerbslebens, drei Viertel der Mietzuschussempfänger waren Ein- und Zweipersonenhaushalte.¹⁰⁵⁷ In noch stärkerem Maße als im Bundesdurchschnitt wurde das Wohngeld in den Großstädten zu einer Sozialleistung für die nicht mehr von Erwerbseinkommen lebenden Haushalte, so betrug deren Anteil 1965–1969 in Berlin 90 % und in Hamburg 75 %.¹⁰⁵⁸ Zwischen 1981 und 1986 sank der Anteil der Rentner von 62 % auf 39 %, während der Anteil der Arbeitslosen von 5 % auf 15 % und der Anteil der Sozialhilfeempfänger von 21 % auf 30 % anstieg.¹⁰⁵⁹

1049 Vgl. Tomann (1990), S. 70.

1050 Vgl. Heuer/Kühne-Büning (1994), S. 236.

1051 Vgl. Tomann (1990), S. 70.

1052 Vgl. Tomann (1990), S. 70; European Commission (1993); Papa (1992), S. 53–56.

1053 Vgl. Tomann (1990), S. 70.

1054 Vgl. Tomann (1990), S. 70; Harloe (1995), S. 463.

1055 Vgl. Häring (1974), S. 75.

1056 Vgl. Häußermann (1991), S. 13.

1057 Vgl. Häring (1974), S. 75 f.

1058 Vgl. Häring (1974), S. 77.

1059 Vgl. Tomann (1990), S. 70.

3.7.11 Die Verteilung des Wohnimmobilienvermögens

Die Hälfte der Immobilien besitzenden Privathaushalte verfügte 1988 über etwa ein Drittel des Gesamtvermögens, unter ihnen besaßen die oberen 20 % 40 % und die oberen 10 % mehr als 25 % des privaten Immobilienvermögens. Der steile Verlauf der Lorenzkurve setzte bei Grundvermögensbeträgen von 500.000 DM ein, die 9 % aller privaten Haushalte besaßen.¹⁰⁶⁰ Das Eigentum an vermieteten Wohnimmobilien war stark auf die Bezieher sehr hoher Einkommen konzentriert, die 1,4 % der Haushalte mit dem höchsten Nettojahreseinkommen, rund 340.000 Haushalte, besaßen 1988 78,3 % der Mietwohnungen.¹⁰⁶¹ Mit den Vermögenswerten stiegen die Kreditbelastungen sehr steil an.¹⁰⁶² Im Zeitraum 1978 bis 1987 nahm die Schiefe der Verteilung von Wohneigentum auf die Einkommensschichten zu und verlief bei größeren Haushalten wesentlich ausgeprägter. Bei Haushalten mit fünf und mehr Personen verringerte sich die Wohneigentumsquote seit 1978 im untersten Einkommensquintil um 15 %, während sie im obersten um 10 % anstieg.¹⁰⁶³ Knapp die Hälfte aller Wohnimmobilienbesitzer war 1988 schuldenfrei.¹⁰⁶⁴

3.7.12 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Zwischen 1950 und 1990 wuchs der Wohnungsbestand von knapp 10 Millionen auf rund 27 Millionen.¹⁰⁶⁵ Darunter befanden sich 1987 rund 40 % private Mietwohnungen und 18 % Sozialwohnungen. Etwa ein Drittel der Sozialwohnungen gehörte privaten Vermietern, zwei Drittel gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, von denen ab 1990 rund 80 % ebenfalls dem privatwirtschaftlichen Sektor angehörten.¹⁰⁶⁶

Die Prognose der UNO, dass die europäischen Länder bis Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre brauchen würden, um die kriegsbedingte Wohnungsnot zu überwinden, erwies sich, obwohl ihre Projektionen der Entwicklung von Angebot und Nachfrage in der Wohnungswirtschaft Westeuropas sich als nicht korrekt heraus stellten, als erstaunlich exakt.¹⁰⁶⁷ 1970 lag das Wohnungsdefizit in Deutschland bei reichlich einer Million.¹⁰⁶⁸ 1974 war der rechnerische Gleichstand zwischen der Zahl der Haushalte und der Zahl der Wohnungen erreicht.¹⁰⁶⁹ 1978 gab es gemäß dem Zensus 23,8 Millionen Wohneinheiten für 23,7 Millionen Haushalte,¹⁰⁷⁰ wohingegen Forschungsinstitute wie das Institut für Urbanistik, das Institut für Wohnen und Umwelt und andere ein Defizit von über einer Million Wohnungen ermittelten.¹⁰⁷¹ In der Stagnationsphase Anfang der achtziger Jahre

1060 Vgl. Bach/Bartholmai (1996), S. 70 f, Tabelle 4.

1061 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 52.

1062 Vgl. Bach/Bartholmai (1996), S. 70.

1063 Vgl. Ulbrich (1993), S. 20 f.

1064 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 50.

1065 Vgl. Statistisches Bundesamt, Zeitreihen.

1066 Vgl. Tomann (1990), S. 59.

1067 Vgl. Harloe (1995), S. 256.

1068 Vgl. Emms (1990), S. 114.

1069 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 47; Schulz (1997), S. 229; Schulz (2000a), S. 71; Börsch-Supan (2000), S. 24.

1070 Vgl. Statistisches Bundesamt (1981), S. 19, 47.

1071 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 50.

wurde der Wohnungsmarkt bei hohen Bau- und Bodenkosten, rund 600.000 Leerständen 1980 und einem wachsenden Mangel an billigen Mietwohnungen als weitgehend ausgeglichen angesehen.¹⁰⁷² 1985 wurden Anzeichen von Knappheit deutlich.¹⁰⁷³ Der Zensus 1987 ermittelte ein Defizit von einer Million,¹⁰⁷⁴ während die Wohnungswirtschaft Leerstände bei frei finanzierten und öffentlich geförderten Wohnungen beklagte.¹⁰⁷⁵

Die Vergrößerung des Wohnungsbestands um 32 % und der statistisch jedem Einwohner zur Verfügung stehenden Wohnfläche von 23,8 qm auf 35,5 qm zwischen 1968 und 1987 wurde zu 75 % durch Einpersonenhaushalte beansprucht, von denen die Hälfte mindestens über 60 qm Wohnfläche verfügte und 38,8 % fünf oder mehr Räume bewohnten.¹⁰⁷⁶ Während die Bevölkerung um 3 % wuchs und der Anteil der Haushalte mit drei und mehr Personen bis 1989 auf 40 %, bei Mietwohnungen auf 29 %, zurück ging, erhöhte sich die Zahl der Haushalte um 19 % und der Anteil der Einpersonenhaushalte auf ein Drittel. 17 % der Eigentümer und 43 % der Mieter lebten allein.¹⁰⁷⁷

Gemessen an den Wohngeldnormen lebten 1972 fast 3,8 Millionen Haushalte mit Kindern, rund 16 % aller Haushalte, in zu kleinen Wohnungen, bei 1,8 Millionen fehlten 10–30 qm und bei 1,6 Millionen Haushalten mehr als 30 qm bis zur Normgröße der Wohnungen. Insgesamt bestand ein Nachholbedarf an Wohnfläche von 63 Millionen qm, was bei einer durchschnittlichen Wohnfläche von 90 qm pro Wohneinheit einem Neubauvolumen von 700.000 Wohneinheiten entsprach. Für Haushalte mit zwei und mehr Kindern bestand ein Nachholbedarf von 41 Millionen qm oder 480.000 Wohneinheiten, für Haushalte mit drei und mehr Kindern betrug der Flächenfehlbestand 20 Millionen qm.¹⁰⁷⁸ Unter dem heutigen Armutstandard von mehr als zwei Personen auf jeden Raum einschließlich der Küche lebten 1 % der Haushalte.¹⁰⁷⁹

Zwischen 1970 und 1985 erhöhte sich die Mietbelastungsquote des verfügbaren Einkommens für 4–Personen-Arbeitnehmerhaushalte mittleren Einkommens von 13,6 % auf 16,4 % und für 2–Personen-Haushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern von 19,5 % auf 23,0 %.¹⁰⁸⁰ Die Wohnkostenbelastung des untersten Einkommensdezils erhöhte sich von 1978 bis 1988 von 27 % vor und 21 % nach Wohngeld auf 37 % vor und 28 % nach Wohngeld.¹⁰⁸¹ 1989 gaben Haushalte mittleren Einkommens durchschnittlich 16 % des Einkommens für die Miete aus,¹⁰⁸² während die Haushalte des untersten Einkommensdezils rund 40 % des verfügbaren Einkommens für die Wohnungsnutzung aufwendeten, 10 % mehr als vor 10 Jahren.¹⁰⁸³ Schätzungsweise 800.000 Haushalte waren obdachlos und für ebenso viele lag die Mietbelastungsquote nach Wohngeld bei 40 % und mehr des verfügbaren Einkommens.¹⁰⁸⁴

1072 Vgl. Kennedy (1984), S. 69; Emms (1990), S. 114; Dieterich/Dransfeld/Voss (1993a), S. 202; Pfeiffer (1993a), S. 299; McCrone/Stephens (1995), S. 45.

1073 Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 24.

1074 Vgl. Schuler-Wallner/Wullkopf (1991).

1075 Vgl. Nolte (2000), S. 149.

1076 Vgl. BMRBS (1990), S. 90 f.; Wedel (1991), S. 315–317.

1077 Vgl. Saalfeld (1993), S. 211; Conradi/Zöpel (1994), S. 219.

1078 Vgl. BMRBS (1979b), S. 22.

1079 Vgl. Wischermann (1986), S. 120.

1080 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 62 f.

1081 Vgl. Duvigneau/Schönefeldt (1989), S. 34 f.

1082 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 28.

1083 Vgl. Schuler-Wallner/Wullkopf (1991); Ulbrich (1992), S. 69 f.; Tomann (1996), S. 60.

1084 Vgl. Schuler-Wallner/Wullkopf (1991), S. 14 f.

3.8 1949–1989: Die Wohnungspolitik der DDR

3.8.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Auf dem Gebiet der späteren DDR betrug 1939 die Wohndichte 3,35 Personen pro Wohnung gegenüber 3,78 auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik.¹⁰⁸⁵ Nach Kriegsende war die Wohnungsnot im dünner besiedelten Ostdeutschland weniger gravierend als in der Bundesrepublik.¹⁰⁸⁶ Knapp 10 % der Wohneinheiten waren total zerstört im Vergleich zu 22 %–25 % im Westen.¹⁰⁸⁷ 1950 befand sich 91 % des Bestandes in privatem Besitz,¹⁰⁸⁸ durchschnittlich 3,6 Personen bewohnten eine Wohnung im Vergleich zu 4,9 in der Bundesrepublik.¹⁰⁸⁹ Seit 1949 kam es zu einem kontinuierlichen Rückgang der Bevölkerung, von 18,4 Millionen 1950 über 17,2 Millionen 1960, 17,1 Millionen 1970, 16,7 Millionen 1980 auf 16 Millionen Einwohner 1990.¹⁰⁹⁰ Allein zwischen 1949 und 1971 übersiedelten 2,5 Millionen Einwohner aus Ostdeutschland nach Westdeutschland.¹⁰⁹¹

3.8.2 Das System der öffentlichen Wohnraumbewirtschaftung

Die Verfassung der DDR enthielt von Anbeginn das „*Recht auf Wohnraum, eingeschränkt nur durch die volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und örtlichen Bedingungen.*“ Der Staat verpflichtete sich, „*dieses Recht durch die Förderung des Wohnungsbaus, der Werterhaltung vorhandenen Wohnraums und die öffentliche Kontrolle über die gerechte Verteilung des Wohnraums zu verwirklichen.*“¹⁰⁹² Die mit dem Kontrollratsgesetz Nr. 18 1946 eingeführte lückenlose öffentliche Wohnraumbewirtschaftung und der 1936 eingeführte Mietpreisstopp wurden beibehalten.¹⁰⁹³ Über 80 % der Wohnkosten wurden aus dem öffentlichen Budget gedeckt.¹⁰⁹⁴ Mieten belasteten die Haushaltseinkommen gemäß den sozialpolitischen Vorgaben durchschnittlich mit 3 % bis 5 %, Mieten und Energiekosten im Durchschnitt mit 7 %.¹⁰⁹⁵ Die Spannweite der Mietbelastungsquote lag zwischen 0,9 % für in der Landwirtschaft Beschäftigte und bis zu 10 % für alleinerziehende Mütter.¹⁰⁹⁶ Ein erheblicher Teil der Löhne ging in einen Sozialfond, aus dem unter anderem

1085 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 47.

1086 Vgl. Staemmler (1984), S. 221.

1087 Vgl. BMRBS (1979), S. 136–143; Duvigneau/Schönefeldt (1989), S. 9; Böltken/Schön (1989), S. 811 ff.; Schulz (1991), S. 126; Balchin (1996b), S. 29; Schulz (1997), S. 228.

1088 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 147.

1089 Vgl. BMRBS (1979), S. 136–143; Conradi/Zöpel (1994), S. 47, 173.

1090 Vgl. Hinrichs (1992), S. 4 f.; Conradi/Zöpel (1994), S. 173.

1091 Vgl. Hinrichs (1992), S. 5 ff.

1092 Vgl. Verfassung der DDR, Art. 37, Abs. 1; Schröder (1991), S. 10; Oxley/Smith (1996), S. 100.

1093 Vgl. Münch (1967), S. 23; Schulz (1986), S. 152; Czasny (1988), S. 14; Schulz (1991), S. 126; Harloe (1995), S. 342; Schulz (1997), S. 228; Pfeiffer (1993a), S. 325; Oxley/Smith (1996), S. 147.

1094 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 326, 333; Tomann (1996), S. 64.

1095 Vgl. Staatliche Zentralverwaltung für Statistik (1980), S. 272 f.; Pfeiffer (1993a), S. 325; Eekhoff (1993), S. 103; BMRBS (1997), S. 8; Oxley/Smith (1996), S. 101; Kelle (1998), S. 10 f.; Völker (1998), S. 12.

1096 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 101.

die verbleibenden Bewirtschaftungskosten der im öffentlichen Besitz befindlichen Wohnungen getragen wurden.¹⁰⁹⁷

Der gesamte Wohnungsbestand unterlag der Bewirtschaftung durch den Staat in Gestalt der kommunalen Wohnungsverwaltungen.¹⁰⁹⁸ Mieten, Kündigungen, private Immobilientransaktionen und Belegungen privater Mietwohnungen unterlagen scharfen und in den siebziger Jahren weiter verschärften Kontrollen.¹⁰⁹⁹ Die Zuweisung von Wohnraum erfolgte im Regelfall auf der Grundlage von Fünf-Jahres-Plänen, die von den Bezirken entwickelt wurden. Sie legten fest, nach welchen Belegungsnormen und Dringlichkeitskriterien Wohnraum zu vergeben war, welchen Umfang die Instandhaltungen, Modernisierungen und Erweiterungen aufweisen sollten und welche Aufgaben von den Betrieben bei der Wohnraumlentung zu erfüllen waren.¹¹⁰⁰

Die Belegung erfolgte strikt nach Familiengröße.¹¹⁰¹ Familien mit drei und mehr Kindern wurden vorrangig mit Wohnraum versorgt.¹¹⁰² Senioren über 70 Jahren wurde auch bei Unterbelegung kein Wohnungswechsel zugemutet.¹¹⁰³ Ledigen Einzelpersonen wurde kaum Wohnraum zugewiesen.¹¹⁰⁴ Für Mieter bestand eine Kündigungsfrist von zwei Wochen.¹¹⁰⁵ Zulässige Kündigungsgründe des Vermieters waren Eigenbedarf und größtenteils Pflichtverletzung. Bei Eigenbedarf konnten dem Vermieter die Umzugs- und ein Teil der Gerichtskosten angelastet werden, sodass Eigenbedarf vor allem von den Betrieben für neue Mitarbeiter geltend gemacht wurde.¹¹⁰⁶ 1990 umfasste die Warteliste 780.000 Anträge, darunter 470.000 Haushalte ohne eigene Wohnung.¹¹⁰⁷

3.8.3 Wohnungsbau- und Wohnungsbestandspolitik

Der Wohnungsneubau erreichte erst lange nach 1945 einen quantitativ ähnlich großen Umfang wie im Westen.¹¹⁰⁸ Mitte der fünfziger Jahre wurden jährlich 1,9 Wohneinheiten je 1.000 Einwohner errichtet, in der Dekade 1950–1960 jährlich durchschnittlich 2,89 im Vergleich zu 9,96 in Westdeutschland.¹¹⁰⁹ Bau und Bewirtschaftung von Mietwohnungen waren nur bei Gewährung hoher Subventionen möglich, die vorwiegend kommunalen Wohnungsunternehmen zufließen.¹¹¹⁰ Seit Anfang der sechziger Jahre wurde der Altbestand systematisch vernachlässigt, wodurch Mangelsituationen in der Wohnungsvergorgung entstanden und eine verstärkte Neubaupolitik erforderlich wurde.¹¹¹¹ Rund ein

1097 Vgl. BMRBS (1994a), S. 1, 6.

1098 Vgl. Staemmler (1984), S. 237, 239; Oxley/Smith (1996), S. 147.

1099 Vgl. Staemmler (1984), S. 231; Oxley/Smith (1996), S. 146.

1100 Vgl. Schröder (1991), S. 10 ff.

1101 Vgl. Staemmler (1984), S. 240.

1102 Vgl. § 10 WLVO; Schröder (1991), S. 10.

1103 Vgl. § 14 WLVO; Schröder (1991), S. 11.

1104 Vgl. Schröder (1991), S. 10.

1105 Vgl. § 129 ZGB; Schröder (1991), S. 11 f.

1106 Vgl. §§ 121 f. ZGB; Schröder (1991), S. 11.

1107 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 327.

1108 Vgl. Heuer/Kühne-Büning (1994), S. 201 f.

1109 Vgl. UN ECE (1959); Staemmler (1984), S. 225.

1110 Vgl. Sander (1994), S. 9 f.

1111 Vgl. Heuer/Kühne-Büning (1994), S. 201 f.

Drittel des Neubauvolumens wurde durch den zunehmenden Verfall alter Wohngebäude absorbiert.¹¹¹²

Schon bald verlagerte sich im Neubau die Gewichtung vom privaten zum öffentlichen Sektor. Zwischen 1950 und 1957 sank der Anteil der privat errichteten Wohneinheiten von 61 % auf 8 % der Fertigstellungen, während der Anteil des öffentlichen Wohnungsbaus auf 79 % und der des genossenschaftlichen Sektors auf 13 % anstieg.¹¹¹³ Seit den sechziger Jahren lag der Anteil des privaten Sektors am Neu-, Um- und Ausbau bei etwa 5 %, der Anteil am Neubau noch darunter.¹¹¹⁴ Mindestens 90 % der Fertigstellungen und quasi der gesamte Neubau von Mietwohnungen erfolgte durch staatliche Wohnungsgesellschaften oder durch Genossenschaften.¹¹¹⁵

Die Wohnungswirtschaft konzentrierte sich auf den staatlichen, industriell gefertigten Wohnungsneubau.¹¹¹⁶ Der Anteil der in Fertigbauweise produzierten Wohneinheiten erhöhte sich von 12 % 1958 auf 90 % 1965.¹¹¹⁷ Von 1956 bis 1971 kam es bei einer durchschnittlichen jährlichen Bauleistung von rund 70.000 Wohneinheiten fast zu einer Verdreifachung der jährlichen Neubauproduktion.¹¹¹⁸ Zwischen 1949 und 1971 erhöhte sich die Anzahl von Wohnungen je 1.000 Einwohner um rund 31 %, von 271 auf 355, in der Bundesrepublik um 55 %, von 220 auf 341.¹¹¹⁹

Die siebziger Jahre waren durch die umfangreiche Erweiterung der Wohnungsbestände mittels industrieller Fertigungsmethode geprägt. Die in den Randzonen der größeren Städte errichteten neuen Wohngebiete wurden, wie im Westen auch, bei abnehmender Qualität zunehmend größer und höher.¹¹²⁰ 69 % der Neubauwohnungen entstanden in den neuen Großsiedlungen an den Randgebieten großer Städte, wo jährlich 100.000 Wohneinheiten in Fertigbauweise errichtet wurden. Zeitgleich erfolgte ein umfangreicher Abriss alter Wohngebäude.¹¹²¹ Als es in den frühen siebziger Jahren offensichtlich wurde, dass die Wohngebäude aus der Gründerzeit, Baujahr 1870–1918, die 1971 53 % des Bestandes ausmachten, durch den zunehmenden Verfall endgültig verloren zu gehen drohten, wurden jährlich etwa 50.000 Wohnungen des Altbestandes instand gesetzt.¹¹²²

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre erreichten die Fertigstellungen mit jährlich 9–10 neu errichteten Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner eine der Bundesrepublik der fünfziger Jahre vergleichbare Größenordnung.¹¹²³ Der Druck zu Rationalisierung und Industrialisierung und die chronische Finanzmisere des Staates führten jedoch in zunehmendem Maße zu einem Rückgang der Qualität der Neubauten.¹¹²⁴ In den siebziger und achtziger Jahren erfolgte der Wohnungsbau zu 45 % durch den Staat, zu 45 % durch

1112 Vgl. Sander (1994), S. 8.

1113 Vgl. Staemmler (1984), S. 236.

1114 Vgl. Schröder (1991), S. 13.

1115 Vgl. Power (1993), S. 152.

1116 Vgl. Schröder (1991), S. 6 ff.

1117 Vgl. Staatliche Zentralverwaltung für Statistik (1979), S. 31; Conradi/Zöpel (1994), S. 177; Hübl (1996), S. 5 ff.

1118 Vgl. Staemmler (1984), S. 225; Heuer/Kühne-Büning (1994), S. 201 f.

1119 Vgl. Hinrichs (1992), S. 5 ff.

1120 Vgl. Staemmler (1984), S. 225.

1121 Vgl. Staemmler (1984), S. 227 f.; Kornek (1990), S. 46 f.; Hinrichs (1992), S. 5 ff.

1122 Vgl. Staemmler (1984), S. 230.

1123 Vgl. Staemmler (1984), S. 226.

1124 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 176; Oxley/Smith (1996), S. 101.

Genossenschaften und zu etwa 10 % durch den privaten Sektor.¹¹²⁵ Ende der siebziger Jahre wurden über jährlich 150.000 Wohneinheiten fertiggestellt, bis der Wohnungsneubau gegen Ende der achtziger Jahre stark zurück ging.¹¹²⁶

1978 betrug die durchschnittliche Größe einer Wohnung 61 qm und das durchschnittliche Alter 58 Jahre. 47 % des Bestandes waren vor 1919 erbaut, 50 % hatten weder Badezimmer noch Dusche, 50 % keine Innentoilette und 78 % keine Zentralheizung.¹¹²⁷ Der Anteil privatwirtschaftlichen Eigentums am Bestand sank zwischen 1971 und 1989 von rund 62 % auf 41 % und der an den Geschosswohnungen von rund 45 % auf unter 21 %, während der Anteil der Genossenschaften von knapp 10 % auf 18 % und der der volkseigenen Wohnungen von 27 % auf 41 % anstieg.¹¹²⁸ Die durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner erhöhte sich von 1970 bis 1989 von 20 qm auf 27 qm.¹¹²⁹

Seit dem Zweiten Weltkrieg wurden knapp 2,4 Millionen Wohnungen in industrieller Bauweise errichtet, die so genannten Plattenbauwohnungen, die 1989 rund ein Drittel des Gesamtwohnungsbestandes ausmachten.¹¹³⁰ Es entstanden 27 Großsiedlungen mit mehr als 10.000 Wohneinheiten und 144 Großsiedlungen mit mehr als 2.500 Wohneinheiten, die insgesamt 1,1 Millionen Wohnungen umfassten und gravierende Mängel in der städtischen Infrastruktur aufwiesen.¹¹³¹ 20 % des Bestandes befanden sich in diesen nach 1970 entstandenen Neubaugebieten.¹¹³² 12 % der nach dem Krieg errichteten Wohneinheiten waren Eigenheime.¹¹³³ Etwa 30 % der Altbauwohnungen wurden instand gesetzt.¹¹³⁴

3.8.4 Städtebau- und Bodenpolitik

Das Gesetz über den Aufbau der Städte der DDR und der Hauptstadt Deutschlands 1950 regelte die Enteignung privater Liegenschaften und legte streng hierarchische Planungskompetenzen fest. Oberste Planungsbehörde einer vierstufigen Planungshierarchie aus Flächennutzungsplan, Stadtbebauungsplan, Aufbauplan und Teilbebauungsplan war das Ministerium für Wiederaufbau. Das Ministerium unterwarf die beiden obersten Planungshierarchien einer strikten Kontrolle, sodass auf lokaler Ebene nur geringe Kompetenzen verblieben.¹¹³⁵ Erst das Neue Ökonomische System der Planung und Leitung erlaubte 1963 den Kommunen, eigene, unmittelbar am lokalen Bedarf orientierte Wohnungsbauprogramme aufzulegen.¹¹³⁶ In Reaktion auf das durch die Vernachlässigung des Altbestandes und die mangelhafte Planerfüllung wachsende Wohnungsdefizit hob das

1125 Vgl. Staemmler (1984), S. 236 f.

1126 Vgl. Heuer/Kühne-Büning (1994), S. 201 f.

1127 Vgl. Staemmler (1984), S. 233, 235.

1128 Vgl. Schröder (1991), S. 12 f., 16.

1129 Vgl. BfRL (1995), S. 26; BMRBS (1996a), S. 32, Statistisches Bundesamt, Zeitreihen.

1130 Vgl. Hübl (1996), S. 16 ff.; Remaklus (2000), S. 15.

1131 Vgl. Hübl (1996), S. 16 ff.

1132 Vgl. Schröder (1991), S. 17.

1133 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 326.

1134 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 47.

1135 Vgl. Staemmler (1984), S. 223.

1136 Vgl. Staemmler (1984), S. 227.

1973 beschlossene Parteiprogramm die kommunalen Kompetenzen im Wohnungsbau wieder auf und erklärte die Wohnungspolitik zum Schwerpunkt der Sozialpolitik.¹¹³⁷

Die Wohnungsbaufinanzierung erfolgte über 4 %ige Darlehen mit einer Laufzeit von üblicherweise 41 Jahren, bei denen die monatlichen Raten so austariert wurden, dass sie niemals die realisierten oder impliziten monatlichen Mieterträge überstiegen.¹¹³⁸ Ein beträchtlicher Teil des bebauten Landes verblieb in privatem Besitz.¹¹³⁹ Obwohl in deklarierten Entwicklungsgebieten die Enteignung bebauter und unbebauter Grundstücke gegen obligatorische Entschädigung zulässig war,¹¹⁴⁰ wurden zunächst in den städtischen Regionen die bestehenden Gebietsgrenzen und Eigentumsstrukturen im Allgemeinen respektiert und enteignet wurde nur in der Innenstadt und für den Neubau von Wohnvierteln. In fast allen größeren Städte wurden in den fünfziger Jahren Entwicklungsgebiete ausgewiesen.¹¹⁴¹

Ab den sechziger Jahren wurde die Enteignung von Immobilienbesitz verstärkt voran getrieben.¹¹⁴² Etwa 10 % des privaten Mietwohnungsbestands gelangte durch Eigentumsverzicht zugunsten des Staates in den Besitz der öffentlichen Hand.¹¹⁴³ Für den Bau von genossenschaftlichen Wohnanlagen oder von Eigenheimen wurde in staatlichem Besitz befindliches Bauland auf Pachtbasis vergeben, ohne einen Pachtzins zu erheben.¹¹⁴⁴ Wo es nicht zur Neuentwicklung von Industrien kam, blieb die Stadtstruktur der Vorkriegszeit mit ihrem hohen Anteil an Gemengelagen weitgehend erhalten. Es kam nicht zu dem aus der Entwicklung des Dienstleistungssektors und der Auslagerung der Fertigung in das nähere und weitere Umfeld resultierendem typischen Verdichtungsprozess, der nach dem Kriege in den Innenbereichen der westdeutschen Städte und Dörfer ablief. Wo erheblicher Wohnungsneubaubedarf bestand, wurden große, zusammenhängende Neubaukomplexe errichtet.¹¹⁴⁵ Zunächst entsprach die Qualität der Städtebaupolitik der im Westen. Die neu errichteten Wohnsiedlungen der bis 1965 dauernden Frühphase waren in Ausstattung der Wohnungen und Gestaltung des Wohnumfelds vergleichbar.¹¹⁴⁶ Ab 1976 ging die Qualität der neu errichteten Wohnviertel deutlich zurück.¹¹⁴⁷

3.8.5 Der genossenschaftliche Sektor

Der Bau von Genossenschaftswohnungen wurde, in Anlehnung an sowjetische Vorgehensweisen, beim Aufbau neuer Großbetriebe in unerschlossenen Regionen vorgeschrieben. Wie sowjetische Industrieinvestoren auch für die Ansiedlung der benötigten Arbeitskräfte und damit für den Wohnungsneubau zuständig waren, waren in

1137 Vgl. Staemmler (1984), S. 227; Hinrichs (1992), S. 5 ff.; Conradi/Zöpel (1994), S. 178.

1138 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 103.

1139 Vgl. Kleiber (1993), S. 161.

1140 Vgl. Aufbaugesetz Art 14.

1141 Vgl. Staemmler (1984), S. 223.

1142 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 146.

1143 Vgl. Staemmler (1984), S. 238; Oxley/Smith (1996), S. 147.

1144 Vgl. Kleiber (1993), S. 162.

1145 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 18 f.

1146 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 176.

1147 Vgl. Staemmler (1984), S. 228.

ähnlicher Weise die Großbetriebe und späteren Kombinate in der DDR für den Bau neuen Wohnraums für ihre Belegschaftsmitglieder verantwortlich.¹¹⁴⁸

Die Arbeiterwohnungsbau-Genossenschaften/AWG's waren an einen volkseigenen Trägerbetrieb gebunden, und nur dessen Beschäftigte konnten Mitglieder werden.¹¹⁴⁹ Neu gebildete Wohnungsgenossenschaften erhielten kein Eigentum an Grund und Boden. Aus der Vorkriegsära tradierte, ältere Wohnungsgenossenschaften, wurden rechtlich den AWG's angeglichen, ihre Rücklagen wurden in den fünfziger und sechziger Jahren eingezogen sowie ihr Grund und Boden zu Billigpreisen aufgekauft.¹¹⁵⁰ Wegen des fehlenden Trägerbetriebs waren sie benachteiligt, sodass sich viele von ihnen den AWG's anschlossen.¹¹⁵¹

Bis zu 85 % der Baukosten wurden durch zinslose Kredite der lokalen Gebietskörperschaften abgedeckt.¹¹⁵² Die geringen finanziellen Beteiligungen von durchschnittlich 5.000 Ostmark ermöglichten auch in Verbindung mit der Erbringung von Eigenleistungen von durchschnittlich etwa 500 Stunden keine ausreichende Kapitaldecke, um aus eigener Kraft Instandsetzungs- und Modernisierungsschritt zu überwinden.¹¹⁵³ 1989 umfasste der genossenschaftliche Wohnungsbestand mit rund 1,2 Millionen Wohnungen 18 % des Gesamtbestands. Im Durchschnitt gehörten zu einer Genossenschaft rund 1.600 Wohneinheiten.¹¹⁵⁴

3.8.6 Die Eigenheimpolitik

Die Selbstversorgung mit Wohnraum war zulässig und erwünscht,¹¹⁵⁵ der Neubau von Miet- und Eigentumswohnungen jedoch verboten.¹¹⁵⁶ Betriebskosten privater Mietwohnungen wurden zu rund 51 % durch Subventionen abgedeckt.¹¹⁵⁷ Die damit verbundene Desinvestition im privaten Wohnungsbestand bewirkte einen beschleunigten Verfall der vorhandenen Bausubstanz.¹¹⁵⁸ Eigentümer und private Vermieter waren deshalb gehalten, für Instandsetzung und Instandhaltung ihrer Immobilien Sorge zu tragen.¹¹⁵⁹ Kammen sie dieser Pflicht nicht nach, konnten die entsprechenden Arbeiten von den Behörden zu Lasten des Vermieters in Auftrag gegeben werden.¹¹⁶⁰ Verkauf von Bauland zwischen privaten Eigentümern war nur zu äußerst niedrigen Preisen möglich und genehmigungspflichtig, denn jeder Bürger durfte nur ein bebautes oder bebaubares Grundstück besitzen.¹¹⁶¹

1148 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 108.

1149 Vgl. Schröder (1991), S. 15.

1150 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 109.

1151 Vgl. Schröder (1991), S. 15.

1152 Vgl. Staemmler (1984), S. 237.

1153 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 109.

1154 Vgl. BMRBS (1994a), S. 15, 36.

1155 Vgl. Kleiber (1993), S. 162.

1156 Vgl. Schröder (1991), S. 12; Pfeiffer (1993a), S. 326; Oxley/Smith (1996), S. 146.

1157 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 147.

1158 Vgl. Schröder (1991), S. 6 ff.

1159 Vgl. § 20 WLVO; Staemmler (1984), S. 239; Schröder (1991), S. 12; Oxley/Smith (1996), S. 146.

1160 Vgl. § 22 WLVO; Staemmler (1984), S. 239; Schröder (1991), S. 12.

1161 Vgl. Staemmler (1984), S. 239; Oxley/Smith (1996), S. 147; Warnick/Novak (1997), S. 49.

Seit 1971 wurde der Bau von Eigenheimen, insbesondere im ländlichen Bereich, wohnungspolitisch akzeptiert und partiell gefördert.¹¹⁶² Das Grundstück wurde in der Regel kostenlos bereit gestellt, Kredite für Baumaterial gab es unverzinslich mit 1 % Tilgung, Kredite für Handwerkerleistungen wurden mit 5 % verzinst. Nachbarschaftshilfe und Unterstützung durch den Betrieb waren gesellschaftliche Norm. Die Baukosten lagen zwischen 70.000 und 80.000 Ostmark.¹¹⁶³ Der Anteil der Eigenleistung am Neubauvolumen im Eigenheimbau lag 1989 bei über 80 %, mehr als 40 % der Modernisierungen und gut 20 % der Reparaturen wurden in Eigenleistung erbracht. Seit 1975 wurden jährlich mehr als 10.000 Eigenheime errichtet. In den achtziger Jahren erhöhte sich der Anteil des privaten Wohnungsbaus auf 15 %.¹¹⁶⁴

3.8.7 Die Lage der Wohnungswirtschaft vor der Wiedervereinigung

1989 gab es in der DDR 7,0 Millionen Wohnungen für 16,4 Millionen Einwohner gegenüber 27,0 Millionen für 62,7 Millionen Einwohner im Westen.¹¹⁶⁵ Die Wohnraumversorgung der DDR entsprach hinsichtlich der Ausstattung, der Wohnfläche je Einwohner sowie der Größe der Wohnungen derjenigen der Bundesrepublik im Jahre 1968.¹¹⁶⁶ Die statistisch jedem Einwohner zur Verfügung stehende Wohnfläche lag mit 28,1 qm um etwa ein Viertel unter dem westdeutschen Wert von 36,5 qm.¹¹⁶⁷ Von den Wohnungen waren 72 % mit Innentoilette und 41 % mit Zentralheizung ausgestattet.¹¹⁶⁸ Die durchschnittliche Wohnungsgröße betrug 64 qm im Vergleich zu 86 qm im Westen.¹¹⁶⁹

Keine großen Unterschiede bestanden bei den den Einwohnern und Haushalten zur Verfügung stehenden Wohneinheiten. Standen im Osten für 100 Haushalte 102 und für 1000 Einwohner 426 Wohneinheiten zur Verfügung, so betrugen die Werte im Westen 96 und 415. Vgl. Statistisches Bundesamt (1991); Statistisches Bundesamt (1992), McCrone/Stephens (1995), S. 47. 420.000 Wohnungen standen leer.¹¹⁷⁰ Die Anteile des privaten Sektors am Bestand waren 1988 mit 24 % für selbst genutzte und 17 % für vermietete Wohneinheiten geringer als im Westen mit 38 % sowie 4 % (1987).¹¹⁷¹ Deutlich höher hingegen war mit 18 % gegenüber 4 % der Anteil der Genossenschaften, und 41 % volkseigenen Wohnungen standen ein Sozialwohnungsanteil von 15 % (1987) sowie etwa 5 % (1992) öffentlicher Wohnungsbesitz im Westen gegenüber.¹¹⁷² 42 % des Bestandes waren vor 1918 erbaut, 60 % vor 1939.¹¹⁷³ Trotz der relativ geringen Bevölkerungsdichte lagen

1162 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 174.

1163 Vgl. Warnick/Novak (1997), S. 49.

1164 Vgl. Schröder (1991), S. 14.

1165 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 104.

1166 Vgl. Schröder (1991), S. 8 f.

1167 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 9.

1168 Vgl. Schuler-Wallner/Wullkopf (1991), S. 14; BMRBS (1994a), S. 54; Heuer/Kühne-Büning (1994), S. 212; Harloe (1995), S. 472; Kelle (1998), S. 10.

1169 Vgl. Statistisches Bundesamt (1992), Statistisches Jahrbuch 1992; Pfeiffer (1993a), S. 326.

1170 Vgl. Kornek (1990), S. 46 f.

1171 Vgl. Schröder (1991), S. 16; Oxley/Smith (1996), S. 147; Oxley/Smith (1996), S. 147; Balchin (1996b), S. 34.

1172 Vgl. Schröder (1991), S. 16; BMRBS (1994a), S. 15; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 88; Balchin (1996b), S. 34.

1173 Vgl. BMRBS (1994a), S. 54; McCrone/Stephens (1995), S. 47; Balchin (1996b), S. 34; BMRBS (1996a), S. 31.

mit etwa einem Drittel vergleichsweise wenige der rund 7,0 Millionen Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern, die zu 85 % im Privatbesitz standen und zu über 78 % aus der Vorkriegszeit stammten.¹¹⁷⁴

Etwa die Hälfte der 2 Millionen Altbauwohnungen in Mehrfamilienhäusern wies schwere Bauschäden auf.¹¹⁷⁵ Fast 10 % des Bestandes waren nahezu oder völlig unbewohnbar.¹¹⁷⁶ Der zu DDR-Zeiten geschaffene Wohnungsbestand umfasste mit rund 3 Millionen Einheiten knapp die Hälfte des sanierungsfähigen Gesamtbestands und bestand zu rund 80 % aus Plattenbauten.¹¹⁷⁷ In den Plattenbausiedlungen war die Sozialschichtung ausgewogener als in den meisten westdeutschen Großsiedlungen.¹¹⁷⁸ Die durchschnittliche Plattenbauwohnung hat drei Wohnräume und eine Wohnfläche von 50–60 qm und war in der Ausstattung deutlich besser als die anderer Wohnungen.¹¹⁷⁹ Auch nach westlichen Beurteilungsmaßstäben war nach einer Sanierung ein hoher Standard zu erwarten.¹¹⁸⁰ Wohngebäude der Genossenschaften wiesen einen besseren Bauzustand und ein besseres Erscheinungsbild auf als der volkseigene Bestand.¹¹⁸¹

3.9 1990–1995: Wiedervereinigung, Migration und problematische wohnungspolitische Entscheidungen

3.9.1 Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen

Der politische und ökonomische Zusammenbruch des Warschauer Paktes bescherte den Deutschen ein unerwartet großes Geschenk, die friedliche Wiedervereinigung. Aber, so wie die politischen Aspekte des Vereinigungsprozesses gesteuert wurden, so schwerwiegend erwiesen sich die wirtschaftspolitischen Fehlentscheidungen. Mit dem politischen Zusammenbruch der DDR kam der wirtschaftliche, und er kam in einer Schärfe, wie es ihn niemals zuvor zu Friedenszeiten gegeben hatte. Fast die Hälfte des Sozialprodukts und zwei Drittel der Industrieproduktion gingen verloren. Die Industriebeschäftigung sank auf ein Fünftel und die Gesamtbeschäftigung auf knapp zwei Drittel ihres ursprünglichen Werts.¹¹⁸² Die Eheschließungen gingen 1990–1991 um 50 % und die Geburten um 40 % zurück, von 1991 bis 1992 um 5 % sowie 19 %.¹¹⁸³ Hohe Transferleistungen für die neuen Länder wurden erforderlich. So floss Anfang der neunziger Jahre 8 % des westdeutschen BIP nach Ostdeutschland.¹¹⁸⁴

1174 Vgl. Schröder (1991), S. 14; Pfeiffer (1993a), S. 327.

1175 Vgl. Schuler-Wallner/Wullkopf (1991), S. 14; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 10; McCrone/Stephens (1995), S. 47.

1176 Vgl. BMRBS (1994a), S. 1; McCrone/Stephens (1995), S. 47.

1177 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 9.

1178 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 15.

1179 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 94 f.

1180 Vgl. Schuler-Wallner/Wullkopf (1991), S. 14; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 98.

1181 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 109.

1182 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 1.

1183 Vgl. Rürup/Sesselmeier (1993), S. 3.

1184 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 356.

Die Realeinkommen im Westen stagnierten und waren in breiten Schichten der Bevölkerung rückläufig.¹¹⁸⁵ Durch den dynamischen Anstieg der Sozialleistungen, insbesondere aufgrund der negativen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, waren nur noch wenige Städte in der Lage, Überschüsse im laufenden Geschäft zur Selbstfinanzierung städtischer Investitionen zu erwirtschaften.¹¹⁸⁶ 1992/93 ging der konträr zur rezessiven Entwicklung in Westeuropa und in den USA verlaufende, überwiegend durch eine massive Erhöhung der Staatsverschuldung finanzierte, äußerst dynamische westdeutsche Vereinigungsboom in der schärfsten Rezession der Nachkriegsära zu Ende.¹¹⁸⁷

Die Nord-Süd-Binnenmigration wurde durch eine Ost-West-Migration abgelöst.¹¹⁸⁸ Von 1989 bis 1993 kamen allein fast 1,5 Millionen Spätaussiedler nach Deutschland, vor allem nach Westdeutschland.¹¹⁸⁹ Die westdeutsche Bevölkerung wuchs um mindestens 3,5 Millionen Zuwanderer, davon rund 1 Million aus den neuen Ländern, für die 2,5 Millionen zusätzliche Wohnungen gebraucht wurden.¹¹⁹⁰ Während die deutsche Bevölkerung jährlich um etwa eine Drittel Million zurückging, war die Nettozuwanderung absolut gesehen höher und im Vergleich zur Einwohnerzahl selbst bei Einbeziehung der illegalen Einwanderung in den USA um das 2,5fache größer als im klassischen Einwandererland USA.¹¹⁹¹ Der Anteil der Einwohner, die 65 Jahre und älter waren, war 1990 auf 15,5 % gestiegen.¹¹⁹² Die durchschnittliche Haushaltsgröße war im internationalen Vergleich mit 2,22 Personen 1995 sehr klein, insbesondere der Anteil der großen Haushalte mit fünf und mehr Personen war stark zurück gegangen,¹¹⁹³ während der Anteil der Einpersonenhaushalte mit 34 %, davon 40 % über 65-jährige und 10 % unter 25-jährige, 1991 vergleichsweise hoch war.¹¹⁹⁴ In manchen Großstädten lag der Anteil der Einpersonenhaushalte über 50 %.¹¹⁹⁵

3.9.2 Die neue Wohnungsnot der frühen neunziger Jahre

Nach dem weitgehenden Rückzug des Staates aus dem sozialen Wohnungsbau, den niedrigen Fertigstellungen des privaten Sektors, der weitgehenden Vernichtung kostengünstigen Wohnraums durch aufwertende Innenstadtsanierungen und der Deregulierung des gemeinnützigen Wohnungswesens wurden bereits 1985 Anzeichen von Knappheit deutlich, die sich 1989 mit der Wiedervereinigung und der Immigrationswelle zu einer beträchtlichen und mancherorts existentiellen Wohnungsunterversorgung in den Ballungsgebieten und Wachstumszentren Westdeutschlands ausweitete.¹¹⁹⁶ Es kam zu

1185 Vgl. GdW (1996), S. 1.

1186 Vgl. Karrenberg/Münstermann (1996), S. 119 ff.

1187 Vgl. Harloe (1995), S. 374–376.

1188 Vgl. Duvinéau/Schönefeldt (1989), S. 9; Harloe (1995), S. 374; Balchin (1996b), S. 29; Nolte (2000), S. 12.

1189 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 216.

1190 Vgl. Schuler-Wallner/Wullkopf (1991).

1191 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 122.

1192 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 122.

1193 Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 29.

1194 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993a), S. 17; Eurostat (1999), S. 78.

1195 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993a), S. 17.

1196 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 300, 348 f., 354; McCrone/Stephens (1995), S. 47; Börsch-Supan (2000), S. 24 f.

einer Neubelebung der Innenstädte, vor allem durch die große Zahl von Zuwanderern und jüngeren Haushalten.¹¹⁹⁷ Während ein zunehmender Anteil der Neubauten für Bezieher höherer Einkommen errichtet wurde, erhöhte sich besonders massiv die Nachfrage nach kostengünstigem Wohnraum.¹¹⁹⁸

Unter den Bedingungen einer scharfen interregionalen Konkurrenz stieg die Bedeutung des wohnungswirtschaftlichen Sektors als Standortfaktor. Angebotsengpässe, insbesondere bei qualitativ hochwertigen Wohnungen, erschwerten die Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften, die in einer alternden Gesellschaft mit niedrigen Geburtenraten und unzureichender Humankapitalbildung dringend gebraucht wurden.¹¹⁹⁹ Zugleich fiel die Wohnungsverknappung in eine Zeit, in der durch Zuwanderung und Veränderung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen eine neue urbane Unterschicht entstand und die demographischen Veränderungen bei der einheimischen Bevölkerung sowie die Zuwanderung eine soziale und ethnische Entmischung von Wohnsiedlungen bewirkten. Wohnungsmarktengpässe und das Entstehen von neuen Armutsgebieten in den Großstädten bildeten erhebliche Risiken für den sozialen Frieden und eine der zentralen Ursachen für eine wachsende Aggressivität und wachsende Konflikte zwischen Mehrheiten und Minderheiten in den Städten.¹²⁰⁰ Der Sozialwohnungsbestand reichte 1990 nur für etwa die Hälfte der Wohnungsnotfälle aus.¹²⁰¹ Die Diskriminierung Alleinerziehender und kinderreicher Familien nahm massiv zu.¹²⁰² Die Aussiedler und Zuwanderer aus Ostdeutschland mussten mit Erschrecken erleben, dass der reiche Westen ihnen vieles, nur keine angemessenen Wohnungen bieten konnte.¹²⁰³ Schätzungsweise 25 % bis 30 % der Obdachlosen kamen aus den neuen Ländern.¹²⁰⁴

Auf den Nachfrageschock reagierte der Staat primär mit einer erheblichen Ausweitung steuerlicher Anreize für das Mietwohnungsangebot, die einen Wohnungsbauboom in West- und Ostdeutschland induzierten.¹²⁰⁵ Die Struktur der Subventionen war in beiden Teilen des Landes prinzipiell die gleiche, die Förderintensität im Osten jedoch bei weitem höher.¹²⁰⁶ Schätzungsweise 35 % der Subventionen gingen an selbst nutzende Eigentümer und 65 % an den Mietwohnungssektor.¹²⁰⁷ Baubewilligungsverfahren und Umwandlungen von Nichtwohngebäuden in Wohnungen wurden vereinfacht.¹²⁰⁸ Der Kündigungsschutz des Mieters bei Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen wurde von den Kommunen von 3–5 auf 5–10 Jahre ausgedehnt.¹²⁰⁹ Die wohnungswirtschaftlichen Investitionen erhöhten sich jährlich um über ein Drittel und ließen die Baupreise massiv ansteigen.¹²¹⁰ Während jedoch andere Nationen wie Holländer, Engländer,

1197 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993a), S. 39 f.

1198 Vgl. Harloe (1995), S. 469, 510; Pfeiffer (1993a), S. 349; Oxley/Smith (1996), S. 144.

1199 Vgl. Pfeiffer (1993b), S. 94.

1200 Vgl. Pfeiffer (1993b), S. 12; GdW (1996), S. 1.

1201 Vgl. Harloe (1995), S. 469.

1202 Vgl. Pfeiffer (1993b), S. 17; Harloe (1995), S. 470.

1203 Vgl. Pfeiffer (1993b), S. 17.

1204 Vgl. Schuler-Wallner/Wullkopf (1991).

1205 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 132; Harloe (1995), S. 470, 472; McCrone/Stephens (1995), S. 72; Tomann (1996), S. 55.

1206 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 148.

1207 Vgl. BIPE (1991), zit. nach Oxley/Smith (1996), S. 51.

1208 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 111, 131.

1209 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 145.

1210 Vgl. Tomann (1996), S. 58.

Franzosen oder Dänen 1988–1992 mit 1 % des BIP 2,5 bis 3,5 Wohnungen für 1.000 Einwohner errichteten, waren es in Deutschland 1,5.¹²¹¹

Die Ausgaben für die Wohnungspolitik beliefen sich 1991 auf schätzungsweise 1,4 % des BIP, 36,8 Milliarden DM.¹²¹² Davon entfielen nach Schätzungen 10,2 Milliarden DM auf den sozialen Wohnungsbau, 10 Milliarden DM auf die steuerliche Wohneigentumsförderung, 10 Milliarden DM auf die steuerliche Mietwohnungsförderung durch beschleunigte Abschreibungen 4,5 Milliarden DM auf das Wohngeld, 0,9 Milliarden DM auf die Bausparförderung und 1,2 Milliarden DM auf sonstige Fördermaßnahmen.¹²¹³ 1993 entfielen rund 9,2 % der Subventionen in der erweiterten Abgrenzung der Wirtschaftsforschungsinstitute auf die Wohnungsvermietung.¹²¹⁴ Es wurden schätzungsweise 20 Milliarden DM für den sozialen Wohnungsbau, 7 Milliarden DM für Wohngeldzahlungen, reichlich 1 Milliarde DM für die Bausparförderung und knapp 10 Milliarden DM für die steuerliche Wohneigentumsförderung ausgegeben.¹²¹⁵ Die Verluste aus Vermietung und Verpachtung stiegen nach Berechnungen des DIW 1993 auf mehr als 45 Milliarden DM jährlich, davon entfiel ein reichliches Drittel, 16 Milliarden DM, auf die neuen Länder.¹²¹⁶ Die Kreditanstalt für Wiederaufbau gewährte 1991–1997 zinsgünstige Darlehen mit 25-jähriger Laufzeit für Modernisierungen und Instandsetzungen in der Höhe von 70 Milliarden DM.¹²¹⁷

1994 betrugen die Kosten der Wohnungspolitik 0,9 % des BIP. Die Ausgaben für die Wohnungspolitik verteilten sich zu je einem Drittel auf die steuerliche Wohneigentumsförderung und die steuerliche Mietwohnungsförderung, zu 22,22 % auf das Wohngeld und zu 11,11 % auf sonstige Fördermaßnahmen für das Wohneigentum.¹²¹⁸

3.9.3 Die Übertragung des westdeutschen Miet- und Wohngeldrechts auf die neuen Länder

Der Wandel zu einem marktwirtschaftlichen Mietwohnungsmarkt in den neuen Ländern lief weit weniger radikal ab als der Prozess der westdeutschen Liberalisierung nach dem „Lücke-Plan“.¹²¹⁹ Der Einigungsvertrag 1989 sah eine schrittweise Anpassung der Bestandsmieten und der Betriebskosten, eine soziale Flankierung der Anpassung durch ein spezielles Wohngeldgesetz, die Aufhebung der Wohnraumlenkungsverordnung sowie die Modernisierung des Altbestandes durch gesonderte gesetzliche Regelungen vor.¹²²⁰ Zur Milderung der für große Bevölkerungsgruppen zu erwartenden Härten durch die

1211 Vgl. BMRBS (1994b), S. 134.

1212 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 71.

1213 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 71; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 65; Balchin (1996b), S. 33.

1214 Vgl. Boss/Rosenschon (2000), S. 28.

1215 Vgl. Hamm (1994), S. 17 f.; Boss/Rosenschon (2000), S. 34–39.

1216 Vgl. Becker (1995), S. 180.

1217 Vgl. Kelle (1998), S. 10; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 75, 126 f.; Oxley/Smith (1996), S. 148; BMRBS (1998), S. 8.

1218 Vgl. McKinsey Global Institute (1997), zit. nach Börsch-Supan (2000), S. 34 f.

1219 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 329.

1220 Vgl. Preibisch (1990), S. 608 ff.

rasche Veränderung des wohnungswirtschaftlichen Systems wurden Übergangsgesetze beschlossen.¹²²¹

Die Mieten der Altbestände und das Mietrecht waren nach dem Einigungsvertrag schrittweise an das westdeutsche System heran zu führen.¹²²² Miethöhen frei finanzierter Neubauwohnungen unterlagen keiner Regulierung.¹²²³ Mit Hilfe der 1. Grundmietenverordnung 1991, der 2. Grundmietenverordnung 1993 sowie dem Mietenüberleitungsgesetz 1995 wurden die Mieten sukzessive erhöht und durch Zuschläge nach Wohnqualitäten differenziert.¹²²⁴ 1993 wurde die Vereinbarung von Indexmietverträgen zulässig.¹²²⁵ 1994 wurde die Wohnraumbewirtschaftung in Berlin aufgehoben.¹²²⁶ Bei Altverträgen war der Kündigungsschutz bis 1995 auf dringenden Eigenbedarf des Vermieters beschränkt, ein Schutz, der insbesondere durch den hohen Anteil westdeutscher Vermieter zur Wahrung des sozialen Friedens erforderlich wurde.¹²²⁷

Zwischen 1991 und 1994 vervierfachten sich nominal und verdreifachten sich real die Mieten in Ostdeutschland, während sie im Westen real um 5,6 % stiegen.¹²²⁸ Der größte Teil der Mieterhöhungen betraf Neuverträge.¹²²⁹ 46 % der westdeutschen und 31 % der ostdeutschen Mieterhaushalte beurteilten die Miete als zu hoch, 6 % der westdeutschen und 7 % der ostdeutschen Mieterhaushalte empfanden die Wohnungsgröße als zu groß, jedoch war nur ein verhältnismäßig geringer Teil bereit, aus diesem Grund die Wohnung zu wechseln.¹²³⁰

Obwohl sich mit der Wiedervereinigung die Aufwendungen für das Wohngeld beträchtlich erhöhten,¹²³¹ sanken die realen Wohngeldleistungen, und viele Haushalte fielen bei unveränderter realer Bedürftigkeit ganz oder teilweise heraus, weil aufgrund der seit 1991 ausstehenden Anpassung des Grundtarifs an die Inflationsrate sowie der Miethöchstbeträge an die Wohnkostenentwicklung die Differenz zwischen gezahlten Mieten und zuschussfähigen Mietobergrenzen deutlich gestiegen war.¹²³²

Auch wenn das Sonderwohngeld für ostdeutsche Haushalte bis Ende 1995 zusätzlich zu den allgemeinen Leistungen von der Haushaltsgröße abhängige Freibeträge und einen Heizkostenzuschlag umfasste,¹²³³ reagierte es, wie das allgemeine Wohngeld, nicht auf den durch den Transformationsprozess verursachten Belastungssprung bei den Mieten.¹²³⁴

1990/91 nahmen 1,5 Millionen von etwa 4 Millionen berechtigten Haushalten Wohngeldleistungen in Anspruch,¹²³⁵ 6,3 % der Haushalte, 10 % der Mieter und 1,2 % der selbst nutzenden Eigentümer. 93 % der Empfänger waren Mieter, von denen etwa 63 %

1221 Vgl. BMRBS (1994a), S. 10 f.

1222 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 329; Tomann (1996), S. 64 f.

1223 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 329.

1224 Vgl. BMRBS (1994a), S. 19; Tomann (1996), S. 64 f.; Völker (1998), S. 12; BMRBS (1998), S. 8.

1225 Vgl. Nolte (2000), S. 96.

1226 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 58.

1227 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 329; Nolte (2000), S. 96.

1228 Vgl. Tomann (1996), S. 53.

1229 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 59.

1230 Vgl. Böltken (1994), S. 771 f.; Schwandt (1994), S. 804.

1231 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 143.

1232 Vgl. Nolte (2000), S. 160; Börsch-Supan (2000), S. 35.

1233 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 331; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 75.

1234 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 113.

1235 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 103; Tomann (1996), S. 64.

im privaten Sektor mieteten.¹²³⁶ Das Einkommen der Empfängerhaushalte betrug etwa ein Drittel des Durchschnittseinkommens.¹²³⁷ Etwa ein Drittel der geförderten Haushalte waren Rentner.¹²³⁸ In Ostdeutschland bezogen 1992 ein Drittel der Mieterhaushalte und ein Viertel der Eigentümerhaushalte Wohngeld.¹²³⁹

3.9.4 Die Restitution

Nach dem Einigungsvertrag sowie dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen waren die zwischen 1945 und 1949 in erster Linie enteigneten Firmenvermögen und landwirtschaftlichen Objekte durch die Treuhand zu privatisieren, während die 1933–1945 sowie 1949–1989 vornehmlich enteigneten Immobilien, schätzungsweise ein Drittel der insgesamt auf dem Gebiet der DDR enteigneten Vermögenswerte, an die früheren Eigentümer zurück zu geben waren.¹²⁴⁰ Zu DDR-Zeiten begründete Nutzungsrechte an Grundstücken blieben bestehen, sodass die Eigentümer von etwa 250.000 Eigenheimen für den Baugrund an den Inhaber der Restitutionsforderung eine Entschädigung zu entrichten hatten, wenn sie Eigentümer werden oder das Nutzungsrecht auf Erbpachtbasis weiter führen wollten.¹²⁴¹ Es bestand grundsätzlich ein Vorrang der Naturalrestitution gegenüber einer Entschädigung, nur im Falle einer Investitionsbereitschaft der Nutzer war eine Entschädigung möglich.¹²⁴² Eine Vermögensabgabe wurde nicht erhoben und die Entschädigungsbeträge orientierten sich an den Einheitswerten von 1935, sodass die Restitutionsberechtigten überwiegend auf Rückgabe beharrten. Das Hemmnisbeseitigungsgesetz 1991 sowie das Investitionsvorrangsgesetz 1992, die die Investitionshemmnisse aufgrund ungeklärter Eigentumsfragen reduzieren sollten, führten zu keiner deutlichen Belebung der Investitionstätigkeit.¹²⁴³

Bis 1995 wurden 2,5 Millionen Anträge auf Rückerstattung gestellt, die sich auf über 2,1 Millionen Immobilien bezogen.¹²⁴⁴ Betroffen waren vier bis fünf Millionen Ostdeutsche.¹²⁴⁵ Restitutionsbehaftet war jede siebente Wohneinheit, rund 1 Million Wohnungen.¹²⁴⁶ Noch größer waren die Restitutionsansprüche auf Flurgrundstücke, die sehr häufig über ein Drittel der Flurstücke der Kommunen umfassten.¹²⁴⁷ In vielen Kommunen, insbesondere in den Städten, waren mehr als die Hälfte aller Flurstücke mit Restitutionsforderungen belegt, in Weimar drei Viertel, in Leipzig 88 % und in Chemnitz 61 %.¹²⁴⁸ In den Städten betrafen die Restitutionsforderungen bis zu 50 % des Wohnungsbestandes.¹²⁴⁹ 18 % des Wohnungsbestandes der kommunalen Wohnungsgesell-

1236 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 143.

1237 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 69.

1238 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 131.

1239 Vgl. BMRBS (1997), S. 8; Kelle (1998), S. 10 f.; Völker (1998), S. 12.

1240 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 49.

1241 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 52 f.

1242 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993a), S. 48 f; BMRBS (1994a), S. 27, 30.

1243 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 54 f.

1244 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 50; Warnick/Novak (1997), S. 49.

1245 Vgl. Warnick/Novak (1997), S. 49.

1246 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 50; Tomann (1996), S. 64.

1247 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 4 f., 50 f.

1248 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 50.

1249 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993a), S. 48 f; BMRBS (1994a), S. 27, 30.

schaften, rund 600.000 Wohnungen wurden zurück gefordert.¹²⁵⁰ Mitte 1994 waren bei erheblichen regionalen Unterschieden 39 % der Restitutionsforderungen entschieden.¹²⁵¹ Bis Ende 1997 wurden mehr als 760.000 Ansprüche abschlägig beschieden.¹²⁵²

Aufgrund der Restitutionsen war ein Rückgang des Anteils der öffentlichen Mietwohnungen von 41 % auf ein Drittel und ein Anstieg des Anteils der privaten Mietwohnungen von 17 % auf 25 % des Bestandes zu erwarten.¹²⁵³ Für die Altbauten, deren Bausubstanz sich bereits zu DDR-Zeiten in einem desolaten Zustand befand, bestand durch den langwierigen Prozess der Restitution und des damit verbundenen Investitionsattentismus aller Beteiligten die Gefahr eines Totalverlusts der Bausubstanz.¹²⁵⁴

Oft wurden, wie in Brandenburg in 97 % der Fälle, Restitutionsansprüche nicht von den Alteigentümern, sondern von deren Erben sowie von großen Immobilienfirmen, die die Ansprüche aufkauften, gestellt.¹²⁵⁵ Häufig wurden Ansprüche fingiert, um Immobilien günstig zu erwerben und andere Erwerber abzuschrecken, oder Wohnimmobilien von den Restitutionsberechtigten bewusst vernachlässigt, um die Mieter zum Auszug zu bewegen.¹²⁵⁶

Von allen Beteiligten wurde viel Zeit in den Rechtsstreit statt in den Wiederaufbau des Landes investiert. Finanzexperten schätzten die durch die Klärung offener Vermögensfragen anfallenden Kosten auf jährlich etwa eine Milliarde DM. Die Naturalrestitution verzögerte die Einführung einer echten Marktwirtschaft mit wohldefinierten Eigentumsrechten und verbrauchte wertvolles unternehmerisches Talent in exzessivem Maße für Rechtsstreitigkeiten.¹²⁵⁷

3.9.5 Das Altschuldenhilfegesetz

Der restitutionsfreie öffentliche Mietwohnungsbestand von 2,4 Millionen Wohnungen wurde im Zuge des Einigungsvertrages direkt an die Kommunen und kommunalen Wohnungsgesellschaften übertragen.¹²⁵⁸

McCrone/Stephens (1995), S. 65. und die Genossenschaften nach Erwerb des Grundstückes in Genossenschaften nach bundesdeutschem Recht überführt.¹²⁵⁹ Angesichts des relativ umfangreichen, wenn auch qualitativ oft schlechten Wohnungsbestands war ein Schwerpunkt ihrer künftigen Tätigkeit die Modernisierung, vor allem die Erneuerung der Großwohnanlagen der sechziger und siebziger Jahre.¹²⁶⁰

1250 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 50; Oxley/Smith (1996), S. 104.

1251 Vgl. BMRBS (1994a), S. 34 f.; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 5, 50; Tomann (1996), S. 64; GdW (1996), S. 40.

1252 Vgl. Münnich (1999), S. 211.

1253 Vgl. BMRBS (1994a), S. 34 f.

1254 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 51–53.

1255 Vgl. Warnick/Novak (1997), S. 50.

1256 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 53.

1257 Vgl. Kleiber (1993), S. 163; Pfeiffer (1993), S. 356; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 51; Warnick/Novak (1997), S. 50.

1258 Vgl. Power (1993), S. 153; Pfeiffer (1993a), S. 331; BMRBS (1994a), S. 27;

1259 Vgl. BMRBS (1994a), S. 27; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 109; Tomann (1996), S. 64.

1260 Vgl. Harloe (1995), S. 472; Kelle (1998), S. 11 f.

Mit der Währungsumstellung waren die ostdeutschen kommunalen Wohnungsgesellschaften schlagartig mit 36 Milliarden DM überschuldet und folglich nicht kreditwürdig.¹²⁶¹ Eine adäquate Instandhaltung war nur zu 25 % durch Mieteinnahmen gedeckt.¹²⁶² Um die nötigen Reinvestitionen zu ermöglichen, wurden Schulden in Höhe von 33 Milliarden DM durch das Altschuldenhilfegesetz vom Staat übernommen.¹²⁶³ Im Gegenzug waren mindestens 15 % ihrer restitutionsfreien Bestände innerhalb von 10 Jahren zu privatisieren, Teile des Privatisierungserlöses an den Erblastentilgungsfond abzuführen und für bis zu 50 % des Bestands Belegungsrechte begründbar.¹²⁶⁴ Auch den Genossenschaften wurde bei Inanspruchnahme eine Privatisierung von 15 % der Bestände auferlegt.¹²⁶⁵ Bestandsmieter waren zu bevorzugen und erhielten einen Zuschuss von 20 % des Kaufpreises bis zu 7.000 DM zuzüglich weiteren 1.000 DM pro Familienmitglied.¹²⁶⁶

Bei einer offenen Arbeitslosenquote von durchschnittlich 16 % und in strukturschwachen Regionen von über 20 % und dem großen Anteil der Rentner, Vorruhestandler und Sozialhilfeempfänger waren 20 % bis 40 % der Mieter als Käufer von zu privatisierenden Wohnungen von vornherein auszuschneiden und anderen fehlten die nötigen Ersparnisse, sodass viele der besten Wohnungen zu günstigen Konditionen an wohlhabende westdeutsche Investoren veräußert wurden.¹²⁶⁷ Die Privatisierungsaufgabe war Ende 1998 zu rund 70 %, bei den Kommunen zu über 96 % und bei den Genossenschaften zu rund 48 % erfüllt. 200.000 Wohnungen im öffentlichen Besitz wurden privatisiert, 29 % an die Mieter und über zwei Drittel an Investoren, vorrangig aus dem Westen.¹²⁶⁸

3.9.6 Die steuerlichen Subventionen und ihre Folgen

Auf die wachsende Wohnungsnot wurde primär mit massiven Erhöhungen der bereits sehr hohen steuerlichen Vergünstigungen bei der Abschreibung reagiert, obwohl die bundesdeutsche Wohnungspolitik bereits nachhaltig die Erfahrung gemacht hatte, dass steuerliche Abschreibungen, die über das zur Berücksichtigung des Wertverzehrs notwendige Maß hinaus gehen, fragwürdige Arbitrageeffekte hervor rufen.¹²⁶⁹ Da sich die institutionellen Investoren wie Versicherungsgesellschaften und privatwirtschaftliche Immobiliengesellschaften weitgehend aus dem Mietwohnungsbau zurück gezogen hatten und statt dessen auf dem Gewerbeimmobilienmarkt, vorrangig im Bürobau, investierten, sollten so Bezieher hoher Einkommen als Investoren in den Mietwohnungsbau gelockt werden.¹²⁷⁰

Die 1989–1995 für Westdeutschland eingeführten Abschreibungssätze für Neubaumietwohnungen waren die großzügigsten seit Bestehen der Bundesrepublik. Bei einer

1261 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 186; BMRBS (1998), S. 8.

1262 Vgl. BMRBS (1994a), S. 1, 6.

1263 Vgl. BMRBS (1994a), S. 10 f., 38; GdW (1996), S. 37; Kelle (1998), S. 10 f.; BMRBS (1998), S. 8.

1264 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 89; GdW (1996), S. 37.

1265 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 109.

1266 Vgl. BMRBS (1994a), S. 38; Kelle (1998), S. 10 f.

1267 Vgl. GdW (1996), S. 38; Oxley/Smith (1996), S. 102.

1268 Vgl. Kelle (1998), S. 10 f.; Andersen (2000), S. 17.

1269 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 142; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 77; Börsch-Supan (2000), S. 24.

1270 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 299, 310; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 97, 111.

Nutzungsdauer von 40 statt bisher 50 Jahren konnten 4 Jahre lang 7 % statt bisher 8 Jahre 5 %, 6 Jahre 5 % und 5 Jahre 2 % abgesetzt werden. Innerhalb von 10 Jahren waren 58 % und nach 16 Jahren 70 % der Kosten abgeschrieben. Für Mietwohnungen mit Sozialbindung waren 5 Jahre 10 % und 4 Jahre 7 % absetzbar.¹²⁷¹

Für das Gebiet der neuen Länder wurden extrem großzügige Sonderabschreibungen für Anschaffung oder Herstellung sowie für Modernisierung und nachträgliche Herstellungsarbeiten an Gebäuden im Osten, bei Altbauten auch für nach Erwerb vorgenommene Baumaßnahmen eingeführt.¹²⁷² Bis Ende 1996 konnten im Jahr der Anschaffung oder Herstellung oder auf bis zu fünf Jahre verteilt 50 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten neben den normalen Abschreibungen nach § 7 Abs. 4 EStG abgeschrieben werden, anschließend war zur linearen Abschreibung des Restwerts über zu gehen.¹²⁷³

Die Abschreibungssätze für selbst genutztes Wohneigentum nach § 10e EStG wurden 1991 von bisher 6 Jahre lang 5 % auf 4 Jahre lang 6 % und 5 Jahre lang 5 % erhöht und der Förderhöchstbetrag (Gebäudewert zuzüglich halber Bodenwert) auf 330.000 DM angehoben.¹²⁷⁴ Das Baukindergeld wurde über 750 DM 1990 auf 1000 DM 1991 aufgestockt.¹²⁷⁵ 1992 wurde für die Inanspruchnahme der Förderung eine Jahreseinkommensobergrenze von 120.000 DM eingeführt und 1994 die Förderobergrenze für steuerbegünstigte Bestandserwerbe auf 150.000 DM abgesenkt.¹²⁷⁶ 1991–1994 bestand ein begrenzter Schuldzinsenabzug.¹²⁷⁷ Im Osten waren 1991–1996 zusätzlich 10 % der Aufwendungen für Herstellungs- und Erhaltungsarbeiten bis zu 40.000 DM 10 Jahre lang wie Sonderausgaben abziehbar, wobei der Abzug nicht die Bemessungsgrundlage nach § 10e EStG minderte.¹²⁷⁸ Nach Ostdeutschland zuziehende und sich dort überwiegend aufhaltende Steuerpflichtige konnten bei Anschaffung, Herstellung, Umbau oder Ausbau vor 1995 trotz Objektverbrauch nochmals § 10e EStG in Anspruch nehmen.¹²⁷⁹

Die hohe und extrem regressive steuerliche Mietwohnungsbauförderung führte zu einem dramatischen Anstieg der mit anderen positiven Einkünften verrechenbaren steuerlichen Verluste aus der Einkommensart Vermietung und Verpachtung und damit zu gewaltigen Steuerausfällen mit äußerst fragwürdigen Verteilungswirkungen.¹²⁸⁰ Zugleich verdrängte sie stärker als bisher für Haushalte mit durchschnittlichem Einkommen und wenig Vermögen das selbst genutzte Wohneigentum als Anlageform, denn der Steuervorteil einer Neubauwohneinheit wurde maximiert, indem der Hochbesteuerte die Eigenkapitalposition wählte und die Abschreibungsregeln nutzte und der Niedrigbesteuerte die Fremdkapitalposition übernahm, sein Geld bei den Kapitalsammelstellen anlegte und zur Miete wohnte.¹²⁸¹ Die Volumina der steuerorientierten Anlageformen des Wohnungsteileigentums und der geschlossenen Immobilienfonds erhöhten sich bis 1996 auf

1271 Vgl. BMRBS (1998), S. 8; BMRBS (1994a), S. 23; Buchholz/Hubert (1995), S. 10.

1272 Vgl. § 3 FördGG; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 125 f.

1273 Vgl. § 4 FördGG; BMRBS (1994a), S. 23, 57; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 89; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 126; BMRBS (1998), S. 8.

1274 Vgl. Rüsch (1996), S. 167; Buchholz/Hubert (1995), S. 9.

1275 Vgl. Rüsch (1996), S. 167.

1276 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 318; Rüsch (1996), S. 169.

1277 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 316.

1278 Vgl. § 7,8 FördGG; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 126.

1279 Vgl. Art. 3 Einigungsvertrag; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 126.

1280 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 98; Oxley/Smith (1996), S. 142.

1281 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 300.

jeweils 13,5 Milliarden DM, und auch der institutionelle Anlagenmarkt erlebte ab 1992 eine Boomphase, die 1996 mit knapp 40 Milliarden DM einen Höhepunkt erreichte.¹²⁸²

Im Falle der Sonderabschreibungen für das Gebiet der neuen Länder waren die Steuervorteile so erheblich, dass sie maßgeblich zu den exorbitanten Preissteigerungen am ostdeutschen Immobilienmarkt beitrugen. Oft kam ein großer Teil der steuerlichen Förderung weder den Investoren, vor allem westdeutschen Spitzenverdienern, noch den Mietern zugute, sondern fiel als Rente den Bodeneigentümern, Developern und Bauinitiatoren zu, die knappe Baurechte erlangt hatten. Im Zuge der Kapitalisierung dieser massiven Steuervorteile wurden Investitionsentscheidungen getroffen, deren volkswirtschaftliche Effizienz zumindest fragwürdig war.¹²⁸³ Sie verschärften zudem die insgesamt zu beobachtende „Westwanderung“ der Vermögen, sodass, in Verbindung mit der Restitution und der Privatisierung, eine Konzentration des Immobilienvermögens in ostdeutschen Städte in der Hand wohlhabender westdeutscher Vermögensanleger mit der Gefahr eines auf Dauer hohen Abflusses von Zins-, Miet- und Dividendenzahlungen von Ost nach West zu entstehen drohte.¹²⁸⁴

3.9.7 Die Baulandpolitik

Keine staatliche Maßnahme begünstigte die Wohnimmobilien besitzende Minderheit der Bevölkerung so sehr wie die zurückhaltende Baulanderschließung. Die Wertsteigerungen des Immobilienvermögens, die zwischen 1984 und 1993 durchschnittlich etwa 160 Milliarden DM zwischen 1984 und 1993 durchschnittlich etwa 160 Milliarden DM betrugen, entsprachen im Durchschnitt rund 60 % der Vermögensbildung aus Ersparnissen, die sich im selben Zeitraum auf 250 bis 300 Milliarden DM jährlich beliefen.¹²⁸⁵ 1994 kostete ein Quadratmeter baureifes Land im Durchschnitt 108 DM/qm, im Westen 133 DM/qm und im Osten 65 DM/qm.¹²⁸⁶

Seit dem Ende der achtziger Jahre nahmen die Engpässe in der Bereitstellung verfügbaren und preiswerten Wohnbaulands deutlich zu.¹²⁸⁷ 1993 verfügten die Kommunen in den Ballungsgebieten Westdeutschlands nur über 11 % der baureifen Grundstücke,¹²⁸⁸ und der Baulandbericht kam zu dem Ergebnis, dass die vorhandenen baureifen Grundstücke lediglich für etwa zwei Drittel des Wohnraumbedarfs ausreichten.¹²⁸⁹ Obwohl das 1990–1995 gültige Wohnungsbauerleichterungsgesetz neben Verfahrensbeschleunigungen ein mit dem Baugebotsverfahren kombinierbares Vorkaufsrecht der Kommunen auf unbebaute Grundstücke für den Wohnungsbau enthielt, ergab 1995 eine Wohnbaulandumfrage, dass in etwa 80 % der Städte, die sich an der Umfrage beteiligten, Engpässe in der Wohnbaulandversorgung bestanden, dass Baulandmangel vorrangig ein Problem der Großstädte war, dass aber mittelfristig in der Mehrzahl aller Städte Engpässe in der

1282 Vgl. Bulwien (1998), S. 45.

1283 Vgl. Pfeiffer (1993a). S. 95; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 77; Tomann (1996), S. 65.

1284 Vgl. Pfeiffer (1993a). S. 95.

1285 Vgl. Oberhauser (1997), S. 590.

1286 Vgl. Schaar (1995), S. 690.

1287 Vgl. Pfeiffer (1993a). S. 342; Krupinski (1997), S. 164.

1288 Vgl. BMRBS (1993a), S. 38 ff.

1289 Vgl. BMRBS (1993A), S. 47.

Wohnbaulandversorgung zu erwarten waren und dass es vornehmlich an Flächen für sozialen Wohnungsbau und für individuellen Ein- und Zweifamilienhausbau mangeln würde.¹²⁹⁰ Der Bodenkostenanteil erhöhte sich 1992 auf durchschnittlich 27,1 % sowie 8,9 % für Sozialwohnungen.¹²⁹¹

In Anbetracht des hohen Anteils an Gemengelagen und großen Industriebrachen in den Innenstädten, der unausgeschöpften Flächenreserven in Siedlungsgebieten sowie der großen Defizite an öffentlicher Infrastruktur und Verkehrsanbindung, die die ostdeutschen Kommunen vor die Aufgabe einer umfassenden Stadterneuerung stellten,¹²⁹² und angesichts der mindestens 1,2 Millionen restitutionsbehafteten Grundstücke sowie des im Sommer 1990 ungefähr dem Jahre 1935 entsprechenden ostdeutschen Bodenpreinsniveaus¹²⁹³ enthielt der Einigungsvertrag für das Gebiet der neuen Länder eine Reihe von flexibilitäts erhöhenden, bodenpolitischen Sonderregulierungen, die sich größtenteils bewährten und 1998 in das Baugesetz aufgenommen wurden. Städtebauliche Investitionen in privater Regie wie Vorhaben- und Erschließungspläne und städtebauliche Verträge wurden zulässig, die Aufstellung von nicht auf einem Flächennutzungsplan basierenden Bebauungsplänen wurde erleichtert, und bei der Aufhebung von Bebauungsrechten durch Neuplanung entfielen die Kompensationen an die vormals Berechtigten.¹²⁹⁴ Auch wurden den ostdeutschen Kommunen erhebliche finanzielle Planungshilfen zuteil, mit denen vielfach im Westen Planungsdienstleistungen erworben wurden.¹²⁹⁵ Gleichzeitig geriet der Immobilienstandort Deutschland in das Interessenspektrum international operierender Kapitalanleger, die in den Defiziten an Infrastrukturbauten und Immobilien westlichen Standards in den fünf neuen Bundesländern gute Investitionschancen sahen und denen, bedingt durch den Systemwechsel, ein unerfahrener Verwaltungsapparat gegenüber stand.¹²⁹⁶ Durch die Konkurrenz der Kommunen um Gewerbeansiedlungen kam es, verstärkt durch die einseitig auf Gewerbeflächen ausgerichteten Förderprogramme des Bundes, vor allem in den ersten Jahren, im Umland der größeren Städte zu einer Überdimensionierung der am Stadtrand gelegenen Einkaufszentren und Gewerbeflächen.¹²⁹⁷

3.9.8 Die Neuorientierung des Sozialen Wohnungsbaus

Von der wachsenden Wohnungsnot und den hohen Neuvertragsmieten waren nicht nur die einkommensschwachen und kinderreichen Haushalte, sondern auch viele junge, kinderlose Erwerbstätige mit mittlerem Einkommen in den Ballungsgebieten und den prosperierenden Regionen betroffen.¹²⁹⁸ Die neu eingeführten Förderlinien richteten sich primär an die für temporär angesehene Unterversorgung dieser Zielgruppe.¹²⁹⁹ Der Kreis

1290 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 69, 72; Conradi/Zöpel (1994), S. 122; BfLR (1996).

1291 Vgl. European Commission (1993).

1292 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 13.

1293 Vgl. Kleiber (1993), S. 164.

1294 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 47, 72; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 13; Tomann (1996), S. 63.

1295 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 335; Conradi/Zöpel (1994), S. 187.

1296 Vgl. Conzen (1996), S. 420.

1297 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 14.

1298 Vgl. Harloe (1995), S. 469.

1299 Vgl. Harloe (1995), S. 471; Papa (1992), S. 57–60; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 130–138.

der Bezugsberechtigten wurde 1990 auf rund zwei Drittel der Haushalte ausgedehnt.¹³⁰⁰ 1994 waren noch etwa 40 % der Haushalte bezugsberechtigt, während für weniger als 10 % der Haushalte Sozialwohnungen zur Verfügung standen.¹³⁰¹ Die Qualität der neu errichteten Sozialwohnungen unterschied sich kaum von der nicht geförderter Wohneinheiten.¹³⁰² Nur sehr wenige waren für ärmere Bevölkerungsschichten von der Mietbelastung her tragbar.¹³⁰³

Die Anreize zur vorzeitigen Tilgung der Förderdarlehen wurden aufgehoben.¹³⁰⁴ Der Bund nahm seine 1987 eingestellte Finanzierungsbeteiligung am sozialen Mietwohnungsbau partiell wieder auf.¹³⁰⁵ Der 1989 eingerichtete 3. Förderweg, die vereinbarte Förderung, ermöglichte individuell gestaltbare, vereinbarte Leistungen für eine Sozialbindung von meist 7–10 Jahren mit Anfangsmieten in der Nähe der Marktmieten.¹³⁰⁶ Der 1994 eingerichtete 4. Förderweg, die einkommensorientierte Förderung, dessen Anwendung den Ländern freigestellt war, setzte sich zusammen aus einer Grundförderung, die mit der Belegungsbindung abgegolten war, und einer Zusatzförderung durch die in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße und der Einkommenssituation des Mieters differenzierte Sozialmiete.¹³⁰⁷ Auf Ebene der neuen Länder gab es eine Vielzahl ergänzender Förderprogramme.¹³⁰⁸ 1990 wurden 30 % aller Neubauten gefördert.¹³⁰⁹ 1991 wurden 315.000 Sozialwohnungen gebaut, 1992 82.000.¹³¹⁰

Die Ausgestaltung und Inanspruchnahme der Förderwege schwankte in hohem Maße zwischen den Bundesländern. Während der 3. Förderweg 1996/97 rund die Hälfte geförderten Mietwohnungen umfasste, wurden in den neuen Ländern mehr als drei Viertel aller Sozialwohnungen über den 3. Förderweg bewilligt, und in Nordrhein-Westfalen war der fiskalisch sehr teure 1. Förderweg mit rund 84 % noch immer dominierend.¹³¹¹ Für die Investoren lag die Eigenkapitalrendite während der Bindungsdauer schätzungsweise bei 6 % bis 7 %.¹³¹²

1993 profitierten rund 7 % der Erwerbspersonenhaushalte in Westdeutschland von den um durchschnittlich 17 % niedrigeren Wohnkosten im sozialen Wohnungsbau.¹³¹³ Obwohl nur gut 40 % der Sozialwohnungen in Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern standen, betrug der Anteil dieser Wohnungen am gesamten Mietvorteil rund 60 %.¹³¹⁴ Der Neu- oder Wiederbelegung einer Sozialwohnung standen 1992 in Nord-

1300 Vgl. Tomann (1990), S. 66.

1301 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 128; Eekhoff (1998), S. 11.

1302 Vgl. Eekhoff (1998), S. 15.

1303 Vgl. Harloe (1995), S. 470; McCrone/Stephens (1995), S. 69.

1304 Vgl. Tomann (1990), S. 73.

1305 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 98.

1306 Vgl. Ghèkiere (1991), S. 301; Conradi/Zöpel (1994), S. 118; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 350; McCrone/Stephens (1995), S. 51; Balchin (1996b), S. 30; Behring/Kirchner/Ulbrich (1998), S. XIII; Nolte (2000), S. 88; Oxley/Smith (1996), S. 98, 141; Tomann (1990), S. 72; Harloe (1995), S. 471.

1307 Vgl. Tomann (1996), S. 56, 61; Conradi/Zöpel (1994), S. 127; Nolte (2000), S. 91.

1308 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 75, 128 ff.

1309 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 121.

1310 Vgl. Harloe (1995), S. 459; Balchin (1996b), S. 31.

1311 Vgl. BMRBS (1996a), S. 66; Nolte (2000), S. 88 f., 139.

1312 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 61.

1313 Vgl. Pfeiffer et al. (1996), S. 79 ff.

1314 Vgl. BMRBS (1996c), S. 4.

rhein-Westfalen im Durchschnitt 2,2 Wohnungssuchende gegenüber.¹³¹⁵ Die Fehlbelegerquote im Westen, erheblich unterschätzt dadurch, dass in Nordrhein-Westfalen und Bayern die Fehlbelegungsabgabe, die 20 %–30 % der Sozialmieter sowie schätzungsweise 50 %–70 % der Fehlbeleger entrichteten,¹³¹⁶ erst bei Überschreiten der Einkommensgrenzen um mehr als 10 % bzw. 55 % erhoben wurde, wurde für 1995 mit 42 % angegeben.¹³¹⁷ Die Fehlbelegerquote stieg mit zunehmender Wohnfläche und lag bei Wohnungen der Baujahre 1969–1978 am höchsten. Typische Fehlbeleger waren Einpersonenhaushalte und kinderlose Haushalte, bei denen die Fehlbelegerquoten bei fast 70 % lagen. Ältere Nichterwerbshaushalte über 65 Jahren waren, gemessen an ihrem Anteil an allen Mieterhaushalten, mit 25,6 % aller Mieterhaushalte deutlich überrepräsentiert, erhielten die höchsten Bruttomietvorteile und waren zu 46 % Fehlbeleger.¹³¹⁸

Der säkulare Rückgang des sozialen Wohnungsbaus wurde nur temporär verzögert.¹³¹⁹ Aufgrund des jährlichen Nettorückgangs von 9 % sank der Sozialwohnungsbestand zwischen 1987 und 1994 von 4 Millionen auf 2,7 Millionen.¹³²⁰ So gingen 1993 150.000 Wohneinheiten für den sozialen Sektor verloren, während 130.000 neu hinzu kamen.¹³²¹ Mitte der neunziger Jahre betrug der jährliche Nettorückgang rund 10 %.¹³²² Aus den Bindungen fielen vor allem die einfach ausgestatteten Wohnungen der fünfziger und sechziger Jahre mit sehr niedrigen Kostenmieten und einer hohen prozentualen Verbilligung der Wohnkosten.¹³²³ Im öffentlichen Eigentum befanden sich 1995 im Westen 5 % der Wohneinheiten und rund 12 %, etwa halb so viel wie 1985, waren belegungsgebunden, davon stand ein Viertel in kommunalem Besitz.¹³²⁴ In den neuen Ländern hielt die öffentliche Hand 1992 über 40 % der insgesamt 7 Millionen Wohnungen und wird nach Abwicklung der Restitution noch über ein Drittel verfügen.¹³²⁵ Für die Unterbringung von Wohnungsnotfällen standen den Kommunen Anfang der neunziger Jahre nur etwa halb so viel Wohneinheiten zur Verfügung wie 1977. Die meisten dieser, meist in kommunalem Besitz stehender Bestände lagen in den Großsiedlungen der Trabantenstadtteile, die sich durch die Beschleunigung der sozialen und ethnischen Segregation zunehmend zu sozialen Brennpunkten entwickelten.¹³²⁶

3.9.9 Der Wohnungsbauboom

30 % der gesamtdeutschen Bauinvestitionen wurden in den neuen Ländern getätigt, wo der Bausektor bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre 35 % zum regionalen BIP

1315 Vgl. Nolte (2000), S. 149.

1316 Vgl. o. V. (1996), S. 6; Pfeiffer et al. (1996), S. 56, 103.

1317 Vgl. BMRBS (1996c), S. 4; Eekhoff (1998), S. 11.

1318 Vgl. BMRBS (1996c), S. 4; Pfeiffer et al. (1996), S. 79 ff.

1319 Vgl. Jaedicke/Wollmann (1990), S. 134; Harloe (1995), S. 471; Tomann (1996), S. 63.

1320 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 157 f.

1321 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 126 f.

1322 Vgl. Tomann (1996), S. 54.

1323 Vgl. Pfeiffer et al. (1996), S. 138 ff.

1324 Vgl. Tomann (1990), S. 71; Schulz (2000a), S. 76; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 90; BMRBS (1994a), S. 40 f.

1325 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 88.

1326 Vgl. Häußermann (1991), S. 17; Harloe (1995), S. 468; GdW (1996), S. 2; Emms (1990), S. 153–183.

beitrug.¹³²⁷ Die erstaunlich hohen Genehmigungszahlen von Eigenheimen und Neubauwohnungen waren indes kein echter Spiegel des Nachholbedarfs an Wohneigentum,¹³²⁸ und im Bereich der Mietwohnungen und der zur Vermietung vorgesehenen Eigentumswohnungen in Mehrfamilienhäusern gingen die mit Abstand größten Investitionsimpulse von westdeutschen Kapitalanlegern aus.¹³²⁹ Ausgehend vom ersten Quartal nach der Wirtschafts- und Währungsunion stieg bis Ende 1992 das reale Bauvolumen um 50 % und bis Ende 1993 um 90 %, ¹³³⁰ 1991–1997 wurden insgesamt 520.000 Neubauwohnungen errichtet.¹³³¹ Die Zahl der fertig gestellten Wohnungen in Mehrfamilienhäusern erhöhte sich kontinuierlich von 7.000 1993 über 49.000 1995 auf 99.000 1997 und die der Ein- und Zweifamilienhäuser bis auf 55.000 Wohneinheiten.¹³³² 1994/95 betrug der Anteil öffentlich geförderter Mietwohnungen etwa 40 %.¹³³³ Mitte der neunziger Jahre lag das Neubauangebot bereits um mehr als dem Doppelten über dem aus der demographischen Entwicklung entstehendem Bedarf.¹³³⁴

In Westdeutschland erhöhten sich zwischen 1988 und 1995 die jährlichen Fertigstellungen von 209.000 auf rund 500.000 Wohneinheiten, wobei sich der Zuwachs fast ausschließlich auf den Mehrfamilienhausbau sowie den Um- und Ausbau konzentrierte.¹³³⁵ Etwa zwei Drittel der Neubauwohnungen und rund 10 % der neuen Eigenheime wurden zur Vermietung erworben.¹³³⁶ Ende 1994 ging die Baunachfrage stark zurück, nachdem sich ein Überangebot im höheren Preissegment heraus gebildet hatte.¹³³⁷

3.9.10 Die Wohneigentumsbildung

1993 betrug die Wohneigentumsquote in Gesamtdeutschland knapp 39 %, ¹³³⁸ 1995 im Westen 40 % und im Osten 22 %, ¹³³⁹ Während 45 % der Bevölkerung in „Hochpreisräumen“ lebten, die durch ständige Verkleinerung und Übernutzung der verbliebenen Freiräume und sich ausweitende Suburbanisierung gekennzeichnet waren,¹³⁴⁰ sank mit zunehmender Größe der Städte die Wohneigentumsquote rapide. So betrug sie Anfang der neunziger Jahre in Berlin 11 %, in Frankfurt 12,3 %, in Hamburg 17,3 % in Köln 17,4 % und in München 17,8 %.¹³⁴¹

Die Preise für Wohnimmobilien lagen mit durchschnittlich 424.000 DM für Neubauwohneigentum und 293.000 DM für Wohneigentum im Bestand 1994 weit höher als im europäischen Durchschnitt. Diese Werte entsprachen dem achtfachen sowie fünffachen

¹³²⁷ Vgl. Kelle (1998), S. 12.

¹³²⁸ Vgl. DIW (1996), S. 145.

¹³²⁹ Vgl. DIW (1996), S. 144; Remaklus (2000), S. 22.

¹³³⁰ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 2.

¹³³¹ Vgl. Kelle (1998), S. 10 f.

¹³³² Vgl. Remaklus (2000), S. 22.

¹³³³ Vgl. DIW (1996), S. 145.

¹³³⁴ Vgl. Hübl (1995), S. 3.

¹³³⁵ Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 155.

¹³³⁶ Vgl. DIW (1995), S. 674; DIW (1996), S. 142.

¹³³⁷ Vgl. DIW (1996), S. 142.

¹³³⁸ Vgl. UN ECE (1998).

¹³³⁹ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 8.

¹³⁴⁰ Vgl. BfLR (1995a).

¹³⁴¹ Vgl. Krupp (1993), S. 226.

durchschnittlichen Haushaltsjahreseinkommen.¹³⁴² Die generell dynamischere wirtschaftliche Entwicklung der südlichen Länder Bayern und Baden-Württemberg führte dazu, dass die Wohnungspreise in München und Stuttgart etwa das Doppelte der Werte in Hamburg betrugen.¹³⁴³ In besonders begehrten Lagen entfielen bis zu 50 % des Gesamtpreises für ein Einfamilienhaus auf die Baulandkosten.¹³⁴⁴

Das Durchschnittsalter des Haushaltsvorstands beim Erwerb von Wohneigentum lag Anfang der neunziger Jahre für Neubauten bei 39 Jahren, für Altbauten bei 41 Jahren. Eigentümerhaushalte besaßen durchschnittlich 1,5 Erwerbstätige.¹³⁴⁵ 1990 bezogen sich 38 % der Erwerbsfälle von Wohneigentum auf Neubauten und 62 % auf den Bestand. Der durchschnittliche Käufer setzte etwa 45 % Eigenmittel ein und nahm für 37 % Kapitalmarktdarlehen sowie für 11 % Bauspardarlehen auf.¹³⁴⁶ Für ostdeutsche Wohneigentümersteller stellte die Bundesregierung eine Hypothekenversicherung bereit.¹³⁴⁷

Die eigengenutzte Wohnung wurde regressiv und effektiv geringer gefördert als die Mietwohnung. Die Konsumgütlösung mit der Begrenzung und ab 1995 dem Verbot des Schuldzinsenabzugs benachteiligte kapitalschwache Selbstnutzer. Weil die Abschreibungsvergünstigungen beim Investitionsvolumen ansetzen und nicht beim Eigenkapitaleinsatz, führte diese Form der Förderung zu Vorteilen, die für Investoren mit hohem Grenzsteuersatz besonders hoch waren, mit fragwürdigen, regressiven Verteilungswirkungen und unnötig hohen Kosten für den Fiskus. Ein Investor ohne hohe anderweitige Einkünfte konnte sie nicht voll nutzen.¹³⁴⁸

Für Bauherren mit niedrigem Grenzsteuersatz und niedrigem Vermögen, wie sie typischerweise in den neuen Ländern anzutreffen waren, fielen die Steuervorteile durch die Wohneigentumsförderung nach § 10e EStG vergleichsweise gering aus; zum einen griff die grenzsteuersatzabhängige Investitionsförderung mit der Begrenzung und ab 1995 dem Verbot des Schuldzinsenabzugs typischerweise nicht stark, zum anderen bot die Steuerfreiheit des Nutzungswertes nur wenig Vorteile. Beim Wohneigentümerwerb bestand zwischen einem zuziehenden Westdeutschen mit hohem Eigenkapitalanteil und einem Ostdeutschen mit hohem Verschuldungsbedarf eine ausgesprochene Chancenungleichheit. Es drohte dadurch die Gefahr einer zu hohen Westeigentümerquote.¹³⁴⁹

3.9.11 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Zu Beginn der neunziger Jahre hatten schätzungsweise 5 % der Bevölkerung Probleme mit ihrer Wohnungsversorgung,¹³⁵⁰ etwa 1,1 Millionen Haushalte in Gesamtdeutschland, vielfach Zuwanderer aus Osteuropa, Flüchtlinge und ehemalige Gastarbeiter, lebten in überbelegten und/oder unzureichend ausgestatteten Wohnungen ohne Bad oder

1342 Vgl. EU Housing Ministers (1995), S. DE 25.

1343 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993a), S. 27.

1344 Vgl. BfRL (1995b), S. 19.

1345 Vgl. Dieterich/Darnseld/Voss (1993), S. 21.

1346 Vgl. EU Housing Ministers (1995), S. DE 10 f.

1347 Vgl. Tomann (1996), S. 60.

1348 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 76.

1349 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 76 f.

1350 Vgl. Heuer/Kühne-Büning (1994), S. 213, 217.

WC.¹³⁵¹ Die Wohnungsnotfälle wurden für 1990 auf etwa 1,5 Millionen und in den neuen Ländern auf 0,5 Millionen geschätzt.¹³⁵² 35 %–40 % der Bewohner von Obdachlosen-Unterkünften waren Kinder.¹³⁵³

In Westdeutschland stand zwischen 1988 und 1994 einer Erhöhung des Wohnungsbedarfs um 3,75 Millionen Wohneinheiten eine Bestandserhöhung von lediglich 2,21 Millionen Wohneinheiten gegenüber, sodass sich Ende 1994 ein Defizit von rund 1,5 Millionen Wohnungen ergab.¹³⁵⁴ 50 % der Wohneinheiten waren 1992 Geschosswohnungen, mehr als in den kostengünstiger bauenden Ländern Dänemark mit 39 %, Frankreich mit 44 %, Niederlande mit 30 % oder Großbritannien mit 19%.¹³⁵⁵

In den neuen Ländern entfielen 1995 auf 6,5 Millionen Haushalte knapp 7 Millionen Wohneinheiten.¹³⁵⁶ Dauerhaft oder vorübergehend leer standen rund 7 % des ostdeutschen Gesamtbestandes, vor allem renovierungsbedürftige Altbauten.¹³⁵⁷ 8 % der ostdeutschen Wohnungen besaßen kein Bad, 12 % kein Innen-WC und 36 % keine Zentralheizung.¹³⁵⁸ Jeder fünfte Bürger wohnte in einer der 1,2 Millionen Sozialwohnungen in Großwohnsiedlungen.¹³⁵⁹

Die Mietbelastungsquote in den Ballungsgebieten lag 1993 zwischen 20 % und 24 %.¹³⁶⁰ Für Alleinerziehende betrug sie 32,4 % im Westen und 24,6 % im Osten und für Ehepaare mit Kindern unter 16 Jahren 19,4 % im Westen und 12,9 % im Osten.¹³⁶¹ Die durchschnittliche Wohnfläche je Einwohner lag 1994 bei 37 qm im Westen und 28 qm im Osten, auf jeden Einwohner entfielen 1,9 Wohnräume im Westen und 1,7 Wohnräume im Osten.¹³⁶² Ein- und Zweifamilienhäuser wurden Anfang der neunziger Jahre zu 59 % neu errichtet, zu 20 % aus dem Bestand erworben und zu 21 % geerbt, wohingegen Mehrfamilienhäuser zu 33 % neu errichtet, zu 28 % aus dem Bestand erworben und zu 40 % geerbt wurden.¹³⁶³

3.10 1996–2000: Wohnen heute

3.10.1 Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen

Der Aufholprozess Ostdeutschlands ging rasch zu Ende. Lag die Wachstumsrate 1996 in den neuen Ländern mit knapp 2 % noch geringfügig über der in den alten Ländern, so blieb sie bereits 1997 mit 1,6 % hinter dem gesamtdeutschen Ergebnis von 2,2 % zurück.¹³⁶⁴ Die Neubautätigkeit, von der allein im Wohnungsbau etwa 10 % der gesamt-

¹³⁵¹ Vgl. Schuler-Wallner/Wullkopf (1991), S. 14 f.

¹³⁵² Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 58.

¹³⁵³ Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 59.

¹³⁵⁴ Vgl. Hübl (1995), S. 1.

¹³⁵⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1993), S. 60.

¹³⁵⁶ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 9.

¹³⁵⁷ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 7.

¹³⁵⁸ Vgl. BMRBS (1997), S. 22.

¹³⁵⁹ Vgl. GdW (1996), S. 20.

¹³⁶⁰ Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 333.

¹³⁶¹ Vgl. SOEP 1993, zit. nach Conradi/Zöpel (1994), S. 66.

¹³⁶² Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 25.

¹³⁶³ Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 23.

¹³⁶⁴ Vgl. HWWA (1998), S. 8, 61.

deutschen Arbeitsplätze abhingen,¹³⁶⁵ ging über die für sie charakteristische endogene Zyklizität zurück, die Baukapazitäten wurden massiv reduziert.¹³⁶⁶ Der Absturz der Bauindustrie brachte dem Osten, wo die Wohnungsbauinvestitionen mit rund 15 % einen rund dreimal so hohen Anteil am realen regionalen BIP wie in Westdeutschland besaßen hatten, nach Einschätzungen des IWH Halle einen Wachstumsverlust von rund 2 %.¹³⁶⁷ 1995–2000 gingen über 400.000 Arbeitsplätze im Bau verloren, ein Drittel davon im Westen, im Osten ist mehr als jeder dritte Bauarbeiter arbeitslos.¹³⁶⁸ Die relative Bautätigkeit lag noch 1998 im Osten mit 3,6 Fertigstellungen pro 1.000 Einwohnern deutlich höher als im Westen mit 2,3 Wohnungen, sodass sich der Schrumpfungsprozess der ostdeutschen Bauwirtschaft fortsetzen wird.¹³⁶⁹

Dass der Aufholprozess Ostdeutschlands schon im Gefolge der insbesondere in der Bauwirtschaft zu erwartenden Normalisierung zum Erliegen kam, zeigte, dass der kurze Wachstumsschub kein aus eigener Kraft getragener Aufschwung, sondern ein künstlicher, weil von außen angestoßener Prozess war.¹³⁷⁰ Seit 1989 verloren die neuen Länder knapp 8 % der Einwohner, fast 1,3 Millionen von 16,4 Millionen Menschen, vor allem die jüngeren und höher qualifizierten,¹³⁷¹ seit 1998 hat sich die Ost-West-Migration wieder deutlich verstärkt.¹³⁷² Nach wie vor ist die deutsche Wirtschaft sehr stark von den finanziellen Folgen der Wiedervereinigung, die jährlich öffentliche Transfers von etwa 5 % des BIP erforderlich machen, belastet, was die Rendite des in Deutschland investierten Kapitals entsprechend senkt.¹³⁷³

Seit Beginn der neunziger Jahre stagnieren die Realeinkommen im Westen und sind in breiten Schichten rückläufig.¹³⁷⁴ Der Anteil der Einpersonenhaushalte liegt bei 35 % und der der Zweipersonenhaushalte bei 33 %.¹³⁷⁵ Zwischen 10 % und 20 % der Großstadtbevölkerung sind von Einkommensarmut betroffen.¹³⁷⁶ Die Spreizung der Einkommensverteilung und die Polarisierung der Einkommensstruktur durch den quantitativen Bedeutungsverlust der mittleren Segmente verstärken sich. Der Anteil der Einwohner, die im kulturellen und/oder rechtlichen Sinne Zuwanderer sind, nimmt weiterhin laufend zu, während der ökonomische Strukturwandel gerade das Beschäftigungssegment, das in der Vergangenheit die meisten Zuwanderer aufnahm, die unqualifizierte Arbeit in den Fabriken, verringert.¹³⁷⁷

Der deutsche Immobilienmarkt ist mit rund einem Drittel der Bauinvestitionen der mit Abstand größte Immobilienmarkt innerhalb der Europäischen Union.¹³⁷⁸ Der Realkreditanteil am BIP liegt mit rund 40 % etwa im Mittelfeld der EU.¹³⁷⁹ Mit einem Volumen

1365 Vgl. GdW (1996), S. 3; Nolte (2000), S. 81; Oswald (2000), S. 9 f.

1366 Vgl. GdW (1996), S. 2.

1367 Vgl. Andersen (2000), S. 18; Tenbrock (2001), S. 17.

1368 Vgl. Tenbrock (2001), S. 17.

1369 Vgl. Remaklus (2000), S. 22.

1370 Vgl. HWWA (1998), S. 62.

1371 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 361; Tenbrock (2001), S. 17.

1372 Vgl. Nolte (2000), S. 12.

1373 Vgl. Collignon (2001), S. 26.

1374 Vgl. GdW (1996), S. 1.

1375 Vgl. Eurostat (1999), S. 78.

1376 Vgl. Häußermann (2000), S. 13.

1377 Vgl. Häußermann (2000), S. 15.

1378 Vgl. Schulte/Schäfers (2002), S. 31.

1379 Vgl. Knobloch (2002), S. 46.

von € 674 Milliarden entsprachen im Jahr 2000 die Wohnungsbaukredite etwa 75 % des gesamten Kreditvolumens der Privathaushalte.¹³⁸⁰ Von den Subventionen, die sich 1998 in der erweiterten Abgrenzung der Wirtschaftsforschungsinstitute, auf 303 Milliarden DM, 8,0 % des BIP, 10,7 % des Volkseinkommens oder 36,4 % des Steueraufkommens beliefen,¹³⁸¹ entfielen rund 39 Milliarden DM oder rund 12,8 % des Subventionsaufwands auf die Wohnungswirtschaft.¹³⁸² Während es in den USA, in Frankreich, Belgien, Holland oder Großbritannien gelingt, eine gute Wohnungsversorgung mit 3 % bis 4 % des BIP zu erreichen, benötigt die Bundesrepublik seit Jahren 5 % bis 6 %.¹³⁸³ Die unwirtschaftlichen Wohnungsinvestitionen tragen einen erheblichen Teil dazu bei, dass die Rendite des in Deutschland eingesetzten Kapitals nur etwa 60 % des amerikanischen Niveaus erreicht.¹³⁸⁴ So zeigte die Initiative „Kosten- und flächensparendes Bauen“ 1995 Einsparungspotentiale durch die Vereinfachung von Vorschriften, effizientere Produktionsabläufe, vereinfachte Gestaltung und Ausstattung sowie durch bodenpolitische Maßnahmen auf.¹³⁸⁵

3.10.2 Der Mietwohnungssektor

Deutschland besitzt mit rund 59 % im Vergleich zu 39 % im EU-Durchschnitt den höchsten Mietwohnungsanteil und mit rund 43 % im Vergleich zu 21 % im EU-Durchschnitt den höchsten Anteil an privaten Mietwohnungen in der Europäischen Union.¹³⁸⁶ Die Konzentration des Wohnimmobilienvermögens ist weiterhin erheblich, auf 3 % der Haushalte entfielen 1998 20 % der ausgewiesenen Verkehrswerte, auf 10 % der westdeutschen Haushalte 46 % der westdeutschen und auf 10 % der ostdeutschen Haushalte 60 % der ostdeutschen Verkehrswerte.¹³⁸⁷ 9 % des Gesamtbestandes und 15 % der Mietwohnungen stehen im öffentlichen Eigentum.¹³⁸⁸ Auf Zweitwohnungen entfallen weniger als 0,5 % des Bestands.¹³⁸⁹ 1997 stammten 30 % der Wohneinheiten aus der Zeit vor 1948, 48 % aus der Zeit 1949–1978 und 22 % waren jüngerer Datums.¹³⁹⁰

Die Dominanz und die relative Stabilität des privaten Mietwohnungssektors kontrastiert mit der Entwicklung des Sektors in allen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wo im Verlauf der letzten 20 Jahre ein stark ausgeprägter Rückgang bei gleichzeitigem beträchtlichem Anstieg der Wohneigentumsquote und/oder des Sozialwohnungsanteils zu beobachten war.¹³⁹¹ Die wichtigsten Investoren in der privatwirtschaftlichen Wohnungsvermietung sind große Vermietungsgesellschaften und Bezieher sehr hoher Einkommen.¹³⁹² 1998 gab es 50 in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft

1380 Vgl. Schulte/Schäfers (2002), S. 34.

1381 Vgl. Boss/Rosenschoon (2000), S. 25.

1382 Vgl. Boss/Rosenschoon (2000), S. 46.

1383 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 3.

1384 Vgl. Mc Kinsey Global Institute (1994); Braun/Pfeiffer (1997a), S. 8.

1385 Vgl. BMRBS (1996b), S. 14.

1386 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 49, 58; Oxley/Smith (1996), S. 139; BMRBS (1997), S. 10; Stürmer (1999), S. 952.

1387 Vgl. Münnich (1999), S. 213.

1388 Vgl. Andersen (2000), S. 17.

1389 Vgl. BMRBS (1997), S. 10.

1390 Vgl. BMRBS (1997), S. 22.

1391 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 17, 49, 58; Oxley/Smith (1996), S. 139; Balchin (1996b), S. 35.

1392 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 139.

organisierte, industrieverbundene Wohnungsunternehmen mit einem eigenen Bestand von schätzungsweise 370.000 Wohnungen, 13,2 % des Bestands der ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in den alten Bundesländern in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft.¹³⁹³ Geschlossene Immobilienfonds besaßen im Jahre 2000 an der institutionellen Immobilienanlage einen Marktanteil von 41 %, € 100 Milliarden, Versicherungen und Pensionskassen einen Marktanteil von 19 %, € 45 Milliarden.¹³⁹⁴ Von den rund 7 % Eigentumswohnungen wird über die Hälfte vermietet,¹³⁹⁵ von den in den neunziger Jahren mit Steuerbegünstigung errichteten Eigentumswohnungen sind 70 % bis 80 % zur Vermietung vorgesehen.¹³⁹⁶

Im Gegensatz zu allen anderen Ländern der Europäischen Union erfolgt die Bereitstellung von Sozialwohnungen nicht durch einen juristisch genau abgegrenzten, dauerhaft gemeinnützigen Sektor, sondern durch eine temporäre, subventionierte Bindung, sodass der Bestand ohne entsprechenden Neuzugang im Zeitablauf automatisch sinkt.¹³⁹⁷ Nach Auslaufen der Förderung besteht eine Bindungsnachwirkungsfrist von 10 Jahren.¹³⁹⁸ Das Prinzip der gebäudespezifischen historischen Kosten führt zu äußerst unterschiedlichen, gegenläufig zum Baujahr steigenden und somit mobilitätshemmend wirkenden Mieten.¹³⁹⁹ Die Abhängigkeit der Objektförderung von den Kapital- und Baukosten führt zu einem sich selbst verteuern den Subventionskarussell mit Subventionsquoten von 50 % bis 80 % der Gesamtkosten in den Großstädten.¹⁴⁰⁰ In etwa der Hälfte der Länder werden die Bewilligungsmieten an das Haushaltseinkommen angepasst.¹⁴⁰¹ 1990–1998 wurden knapp 20 % der Neubauwohnungen, mehr als 70 % davon Mietwohnungen, mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus gefördert.¹⁴⁰² Im gleichen Zeitraum verringerte sich dessen Bestand von 3,3 Millionen auf 2,4 Millionen Wohneinheiten.¹⁴⁰³ Dem Sozialmietwohnungsbestand standen rund viermal so viele berechnete Haushalte gegenüber, 40 % der Wohnungen waren fehl- oder unterbelegt, sodass nur knapp 15 % der Berechtigten ihren Anspruch geltend machen konnten.¹⁴⁰⁴

Seit 1996 wurden 17 größere Privatisierungstransaktionen durchgeführt, Verkäufer war vor allem der Bund. In den nächsten Jahren ist mit einem weiteren Anstieg der Privatisierungsmaßnahmen zu rechnen. Wesentliche Privatisierungstransaktionen werden von der kommunalen Ebene und von Industrieunternehmen erwartet, die sich angesichts leerer Stadtkassen bzw. im Rahmen einer strategischen Neuausrichtung von größeren Wohnungsbeständen trennen möchten.¹⁴⁰⁵ Der öffentliche Wohnungsbestand ging von 1998 bis Ende 2001 von etwa 3,4 Millionen¹⁴⁰⁶ auf 3,3 Millionen Wohnungen

1393 Vgl. Buse (1999), S. 34.

1394 Vgl. Schulte/Schäfers (2002), S. 35.

1395 Vgl. BMRBS (1994a), S. 14.

1396 Vgl. Völker (1998), S. 10.

1397 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 50, 61 f., 73; Balchin (1996b), S. 27.

1398 Vgl. EMF (1997), S. 147.

1399 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 73; Tomann (1996), S. 61.

1400 Vgl. Hämmerlein (1996), S. 61 f.

1401 Vgl. Behring/Kirchner/Ulbrich (1998), S. XII ff.

1402 Vgl. Nolte (2000), S. 87, 89.

1403 Vgl. Nolte (2000), S. 89 f.

1404 Vgl. Nolte (2000), S. 90.

1405 Vgl. Schäfers/Hörner (2002), S. 545.

1406 Vgl. Schäfers/Hörner (2002), S. 538.

zurück, von denen knapp zwei Drittel den Kommunen, reichlich 17 % den Stadtstaaten, reichlich 10 % den Flächenstaaten und reichlich 7 % dem Bund gehörten.¹⁴⁰⁷

3.10.3 Das selbst genutzte Wohneigentum

Deutschland besitzt weiterhin mit knapp 41 %, fast 43 % im Westen und 31 % im Osten, im Vergleich zu 56 % im EU-Durchschnitt die bei weitem niedrigste Wohneigentumsquote in der Europäischen Union.¹⁴⁰⁸ In den Ballungsgebieten und ihrem Umland als Zielorte arbeitsplatzorientierter Migrationen beträgt die Wohneigentumsquote sogar nur rund 20 %, ¹⁴⁰⁹ 1998 in Berlin 10 %, in Frankfurt am Main 14 % und in Hamburg 20 %, ¹⁴¹⁰ und eine fast doppelt so lange Vorsparphase ist erforderlich.¹⁴¹¹ Im Westen ging der Anteil der über Haus- und Grundbesitz verfügenden Haushalte von 1993 bis 1998 absolut und relativ zurück,¹⁴¹² während der Anstieg der Wohneigentumsquote im Osten vor allem auf die Privatisierung im Bestand zurück zu führen ist und von den Eigentümerwohneinheiten mittlerer Größe mehr als zwei Drittel vor 1948 errichtet wurden.¹⁴¹³ Nur knapp ein Fünftel des selbst genutzten Wohneigentums besteht aus Eigentumswohnungen der weitaus überwiegende Teil aus Einfamilienhäusern.¹⁴¹⁴

Einfamilienhäuser besaßen 1998 29 % der Haushalte im Westen und 20 % im Osten, 38 % der Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren im Westen und 32 % dieser Haushalte im Osten. 27 % im Westen und 17 % im Osten hatten ihr Haus geschenkt bekommen oder geerbt. Eine Eigentumswohnung besaßen 12 % der Haushalte im Westen und 3 % im Osten. Paare mit einem Kind lebten zu 42 % im Westen und 34 % im Osten im selbst genutztem Wohneigentum, Paare ohne Kinder zu rund 53 % im Westen und 27 % im Osten. Im Westen, wo über die Hälfte der Wohnimmobilien besitzenden Haushalte noch Schulden zu tilgen hatte, wuchsen die Schulden 1993–1998 um 30 %, während sich im Osten der Anteil der Haushalte mit Schulden auf Wohnimmobilien verdreifachte.¹⁴¹⁵

Die durchschnittlichen Kosten eines Eigenheims sind mehr als doppelt so hoch wie im teuersten anderen Mitgliedsland der Europäischen Union und, im Vergleich zum Einkommen, rund doppelt so hoch wie in den USA.¹⁴¹⁶ Das Durchschnittsalter beim Ersterwerb von Wohneigentum liegt bei rund 40 Jahren, die durchschnittliche Verweildauer in Eigenheimen bei 28 Jahren.¹⁴¹⁷ Die Eigentumsbildung vollzieht sich vor allem im zweiten und dritten Einkommensdezil, die unteren Einkommensschichten bleiben weitgehend ausgeschlossen.¹⁴¹⁸ Die aus dem Bauwesen selbst stammenden Wettbewerbshindernisse, die nach Auffassung der Europäischen Union wettbewerbsbeschränkend

1407 Vgl. Janicki (2002), S. 599.

1408 Vgl. Balchin (1996b), S. 27; Winter (1999), S. 781; Illgen/Münnich (2000), S. 285.

1409 Vgl. Institut für Städtebau, Wohnungswesen und Bausparwesen (1999), zit. nach Nolte (2000), S. 175.

1410 Vgl. Schäfers/Hörner (2002), S. 543.

1411 Vgl. Clark/Deurloo/Dieleman (1997), S. 17 f.

1412 Vgl. Münnich (1999), S. 210.

1413 Vgl. Stürmer (1999), S. 957; Winter (1999), S. 781.

1414 Vgl. BMRBS (1997), S. 22.

1415 Vgl. Münnich (1999), S. 214–216.

1416 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 15; Clark/Deurloo/Dieleman (1997), S. 15.

1417 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993a), S. 21.

1418 Vgl. Clark/Deurloo/Dieleman (1997), S. 14; Deutsch (1999), S. 67.

sind, die VOB und die HOAI, halten nach Ansicht vieler Beobachter den Markt für Niedrigpreiswohnungen weiterhin erfolgreich in engen Grenzen.¹⁴¹⁹ Die häufig anzutreffende individuelle Bauweise erschwert die Suche nach gleichwertigen Objekten und hemmt insofern die Mobilität deutscher Eigentümerhaushalte.¹⁴²⁰

1996 wurde die steuerliche Wohneigentumsförderung durch die grenzsteuersatz-unabhängige Eigenheimzulage ersetzt. Die einkommensteuerbefreite Zulage beträgt 8 Jahre lang jährlich 5 % der Gebäude- und Bodenkosten bis maximal 5.000 DM für Neubauten sowie jährlich 2,5 % bis maximal 2.500 DM für Bestandserwerbe, das Baukindergeld beträgt 1.500 DM.¹⁴²¹ 2000 wurden die Einkommensgrenzen von 120.000 auf 80.000 DM gesenkt.¹⁴²² Förderbar ist ebenfalls der Erwerb von Genossenschaftsanteilen in Höhe von mindestens 10.000 DM von nach 1994 gegründeten Wohnungsgenossenschaften mit 3 %, maximal 2.400 DM jährlich zuzüglich einer Kinderzulage von 500 DM.¹⁴²³

Die Eigenheimzulage verbesserte zwar die Subventionstransparenz,¹⁴²⁴ aber reichte in den Ballungsgebieten in Anbetracht der aufzubringenden Kosten nicht für eine merkliche Erhöhung der Wohneigentumsquote aus.¹⁴²⁵ An der personalen Verteilung der Inanspruchnahme der Wohneigentumsförderung änderte sich wenig, die unteren und die hohen Einkommensgruppen bleiben von der Förderung ausgeschlossen, außer, wenn Erbschaften unteren Einkommensgruppen den Erwerb von Wohneigentum erleichtern.¹⁴²⁶ Nach Modellrechnungen des DIW fiel die künftig niedrigere Förderung im Bereich der Haushalte mit höherem Einkommen nicht so sehr ins Gewicht, dass deren Bau- oder Erwerbsnachfrage entscheidend tangiert würde und die Besserstellung der Haushalte mittlerer Einkommen reichte nicht aus, einem Großteil von ihnen über die Schwelle zum Eigentum zu helfen.¹⁴²⁷ Vermögensstarke Haushalte mit (noch) relativ niedrigem Einkommen werden überfordert, da sie weiterhin die volle Begünstigung des Konsumgutprivilegs nutzen können.¹⁴²⁸ 1996 bis Ende 1998 wurden für den Neuerwerb 540.000 und für den Bestandserwerb 700.000 Förderfälle registriert.¹⁴²⁹ Zu bezweifeln ist, ob die Förderbeträge kontinuierlich an die Einkommens- und Kostenentwicklung angepasst werden, oder ob vielmehr, angesichts leerer öffentlicher Kassen, auf die „theoretischen“ Subventionsregeln rekurriert werden wird und die Wohneigentumsförderung automatisch durch Nichtindexierung in absehbarer Zeit auslaufen wird.¹⁴³⁰

1419 Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 33 f.

1420 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. XVII.

1421 Vgl. § 9 EigZulG.

1422 Vgl. Handelsblatt, 9.11. 2000, S. 8

1423 Vgl. § 17 EigZulG; Eekhoff (1998), S. 8.

1424 Vgl. Dieterich/Dieterich (1997), S. 67; Braun/Pfeiffer (1997a), S. 13.

1425 Vgl. Behring/Körner (1995), S. 24; Eekhoff (1998), S. 9.

1426 Vgl. Behring/Körner (1995), S. 20.

1427 Vgl. DIW (1995), S. 681.

1428 Vgl. Nachtkamp (1995), S. 12.

1429 Vgl. o. V. (2000a), S. 3.

1430 Vgl. Behring/Körner (1995), S. 23.

3.10.4 Das Bodenmarktsystem

Im deutschen Bodenmarktsystem entstehen Wertzuwächse für Bodeneigentümer, die die Baureifmachung eines Grundstücks in keiner Weise voran bringen, in wesentlich höherem Maße als in anderen Ländern.¹⁴³¹ Es besteht ein krasses Missverhältnis zwischen der privaten Appropriierung von Wertzuwächsen einerseits und der geringfügigen Risikoübernahme und Nutzung der Wertzuwächse andererseits.¹⁴³² Die durch eine große Dichte gesetzlicher Instrumente geregelte gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur Baulanderschließung verursacht ein starkes personelles und technisches Engagement der Kommunen mit einer entsprechend hohen Belastung, während die dadurch entstandene Wertsteigerung, außer bei der Baulandumlegung, vollständig beim Alteigentümer verbleibt, der kein entsprechendes Risiko übernimmt und daher auch nicht an einer zügigen Bebauung interessiert sein muss.¹⁴³³ Der finanzielle Aufwand für die Planung und die langfristige Abwicklung aller Verfahrensstufen der Aufstellung eines Bebauungsplanes führt zu einem Planungswertgewinn bei den privaten Grundeigentümern, die keine Gegenleistung erbringen müssen.¹⁴³⁴ Zugleich beinhaltet die vergleichsweise geringe Belastung der privaten Grundstückseigentümer zu Lasten der Gemeinden, die 1997 bei der kommunalen Grundsteuer weniger als 0,1 % des Marktwerts betrug, weniger Steuerungsmöglichkeiten bei der Realisierung von Planungen und den Verzicht auf prinzipiell preisdämpfende Einflussnahme.¹⁴³⁵ Die Erschließung durch Developer gibt es zwar auch (Erschließungsvertrag, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, Vorhaben- und Erschließungsplan), und wenn auch private Projektentwicklung eine derart starke Stellung wie in den USA nicht erlangen wird, so ist doch damit zu rechnen, dass ihr Einflussbereich und ihre Bedeutung im Rahmen neuer Organisationsformen weiterhin wachsen wird.¹⁴³⁶ Es überwiegt aber die Entwicklung von Baugebieten ohne Zwischenerwerb, es werden lediglich die Erschließungsflächen an die Gemeinde abgetreten.¹⁴³⁷ Weil das Angebot an Bauland zudem im Regelfall vom Stadtrat, der häufig aus den einheimischen Eliten besteht, zu genehmigen ist, werden auf dem Markt für Baulandausweisungen primär diejenigen bedient, die kein Interesse an der Ausweisung neuen Baulands haben, weil bei knappem Bauland die Preise ihres Grundvermögens steigen.¹⁴³⁸ Auch Erbbaurechte werden von Kommunen nur sehr selten vergeben.¹⁴³⁹ Statt einer Vorratspolitik für Wohnbauland betreiben die Kommunen eine Vorratspolitik für die hoch subventionierte, oft mit Städtebauförderungsmitteln finanzierte Ausweisung von konkurrierenden Gewerbeflächen, die kontraproduktive Standortentscheidungen und suboptimale Bodennutzungen fördert und die ohnehin kräftige Bodenvorratspolitik der Unternehmen noch stärkt, sodass die Recyclinganteile nur in Regionen mit einer traditionell knappen (Gewerbe-)Baulandverfügbarkeit vergleichs-

1431 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993a), S. 118; Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. XXIX.

1432 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. XXIV.

1433 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993a), S. 118.

1434 Vgl. Hämmerlein (1996), S. 115.

1435 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. XXV; Dieterich/Dieterich (1997), S. 11, 245 ff.; Oxley/Smith (1996), S. 54.

1436 Vgl. Conzen (1996), S. 419 f.

1437 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. XXIV.

1438 Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 34.

1439 Vgl. Kleiber (1993), S. 91.

weise hoch liegen.¹⁴⁴⁰ Umlandgemeinden größerer Städte vermeiden die Widmung größerer Entwicklungsgebiete im Interesse der bereits vorhandenen Bewohner, gelegentlich ergänzt durch Einheimischenregelungen, oft begründet mit Befürchtungen über die mit einem zu schnellen Städtewachstum verbundenen Folgen und den Sorgen um die Finanzierbarkeit der notwendigen technischen und sozialen Infrastruktur sowie vordergründig ökologischen Bedenken.¹⁴⁴¹

Seit der Aufhebung der Bodenpreiskontrolle in den sechziger Jahren ist der stete reale Preisanstieg für Wohnbauland eine Konstante des deutschen Bodenmarkts.¹⁴⁴² Seitdem hat sich der Baulandpreisindex gegenüber dem Verbraucherpreisindex, dem Baukostenindex und dem Einkommensindex stets deutlich überdurchschnittlich entwickelt, nur Mitte der achtziger Jahre gab es einen vorübergehenden Einbruch im Preistrend.¹⁴⁴³ Ein Bodenanteil von 30 %–40 % ist keine Seltenheit.¹⁴⁴⁴ Während hohe Bodenpreise kaum ein Problem der ländlich geprägten Regionen darstellen, betragen die Grundstückskosten in den Ballungsräumen bis zu 50 % der Gesamtkosten eines Bauvorhabens und übersteigen zum Teil, wie in Stuttgart und München, die Baukosten.¹⁴⁴⁵ Der steigende Anteil des Geschosswohnungsbaus im letzten Konjunkturzyklus in quasi allen Stadtregionen kann als Zeichen einer zunehmenden Verknappung von Wohnbauland angesehen werden.¹⁴⁴⁶ Private Bauherren investieren häufig außerhalb der verkehrsgünstigen und daher teuren Lagen, um die Bodenpreisanteile ihrer Bauten niedrig zu halten.¹⁴⁴⁷ Die Erfahrungen in Ostdeutschland, wo die kräftige Angebotsentwicklung am Baulandmarkt zu erstaunlich niedrigen Bodenpreisen geführt und sich infolgedessen ein Anbieterwettbewerb im Niedrigpreissegment entwickelt hat, der unter den Bedingungen der westdeutschen Bodenmärkte nicht festzustellen war, zeigen, dass kostengünstiges Bauen niedrige Bodenpreise erfordert und diese fast zwangsläufig zur Herausbildung eines Marktes für preisgünstige Objekte führen.¹⁴⁴⁸

Der Boden- und Immobilienmarkt wird stärker als in anderen Ländern von Teilnehmern bestimmt, die nur sporadisch am Marktgeschehen teilnehmen, während in anderen Ländern der professionelle Umgang mit Immobilien weiter verbreitet ist und die Funktionsweise prägt.¹⁴⁴⁹ Deutschland besitzt durch einen vergleichsweise engen Markt für Neubauten, einen sehr dünnen Markt für Altbauwohnungen und im Westen eine sehr niedrige Leerstandsquote, eine im internationalen Vergleich sehr niedrige Mobilität und eine vergleichsweise hohe Preisdispersion.¹⁴⁵⁰ Trotz der Arbeit der Gutachterausschüsse ist die Transparenz am deutschen Boden- und Immobilienmarkt nicht ausreichend gewährleistet.¹⁴⁵¹ Nur 0,27 % der Altbauten wechseln jährlich den Besitzer im

1440 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 94; Hintzsche/Steinfurt (1997), S. 213; Zlonicky (1997), S. 180.

1441 Vgl. Pfeiffer/Zeitzen (1994), S. 39, 41; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 80ff.; Hintzsche/Steinfurt (1997), S. 213.

1442 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993a), S. 42; BfRL (1995b), S. 19.

1443 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993a), S. 25.

1444 Vgl. Dieterich/Dieterich (1997), S. 69.

1445 Vgl. BMRBS (1993a), S. 8 ff.; Dieterich/Dieterich (1997), S. 69.

1446 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 81.

1447 Vgl. Pfeiffer/Zeitzen (1994), S. 39.

1448 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 11.

1449 Vgl. Ball (1994), S. 109; Börsch-Supan (1994), S. 127.

1450 Vgl. Ball (1994), S. 109; Börsch-Supan (1994), S. 127.

1451 Vgl. Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993b), S. XXVI.

Vergleich zu 4 % in den USA.¹⁴⁵² Die Leerstandsquote ist in den USA 15-mal so hoch.¹⁴⁵³ Während in der Baustoff- und Fertigteilindustrie ein hoher Konzentrationsgrad besteht,¹⁴⁵⁴ ist die Bauwirtschaft überwiegend kleinteilig strukturiert, 80 % der Unternehmen beschäftigen weniger als 20 Mitarbeiter.¹⁴⁵⁵

3.10.5 Die Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur

Die deutsche Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur ist für den Wohneigentumserwerb im frühen Stadium des Lebenszyklus und für eine Ausweitung der Wohneigentumsquote auf Arbeitnehmerhaushalte mittleren Einkommens in den Ballungsgebieten nicht geeignet.¹⁴⁵⁶ Sie kennt keine Hypothekenversicherung wie andere Staaten, die soziale Risiken auffangen könnte,¹⁴⁵⁷ sondern schirmt statt dessen den einheimischen Markt durch ein im westeuropäischen Vergleich ungewöhnlich hohes Regulierungsniveau, hohe vertikale Integration und hohe Überkreuzbeteiligungen tendenziell wettbewerbsbehindernd gegen ausländische Konkurrenz ab und minimiert das Kreditausfallrisiko durch vergleichsweise niedrige und nach sozialem Status differenzierte Beleihungsgrenzen.¹⁴⁵⁸

Der deutsche Markt für Immobilienfinanzierungen ist ein äußerst fragmentierter Markt.¹⁴⁵⁹ Die durchschnittliche Eigenkapitalquote von 25 %, die sich in 33 % für Arbeiter, 22 % für Angestellte, sowie 18 % für Selbständige differenziert, ist bedeutend höher als in anderen Ländern und benachteiligt Haushalte mit niedrigem Einkommen und Vermögen.¹⁴⁶⁰ Die Beleihungsgrenze liegt im Regelfall für erstrangige Hypotheken bei 50 % des Marktwerts.¹⁴⁶¹ Tilgungen erfolgen mit konstanter Annuität, progressive Annuitäten sind nicht üblich.¹⁴⁶² Die zweitrangige Finanzierung über Bausparkassendarlehen, die etwa 70 % der Wohneigentumserwerber einsetzen, ist aufgrund der für den kurzen Tilgungszeitraum von meist 10 bis 12 Jahren abgeschlossenen Lebensversicherung und des geschlossenen, vom Kapitalmarkt unabhängigen Systems für die Anbieter risikolos und durch exklusive steuerliche Subventionierung vor Konkurrenz geschützt.¹⁴⁶³ Die Finanzierung von Mietwohnungen erfolgt hauptsächlich über Darlehen von Banken und Versicherungen mit tendenziell höherem Fremdkapitaleinsatz und langsamerer Tilgung.¹⁴⁶⁴

1452 Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 33.

1453 Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 33.

1454 Vgl. BMRBS (1994b), S. 15.

1455 Vgl. BMRBS (1997), S. 90 ff.

1456 Vgl. Balchin (1996b), S. 27; Tomann (1996), S. 58; Clark/Deurloo/Dieleman (1997), S. 14.

1457 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 241.

1458 Vgl. Bartlett/Bramley (1994), S. 4; McCrone/Stephens (1995), S. 54, 58; Clark/Deurloo/Dieleman (1997), S. 15.

1459 Vgl. Knobloch (2002), S. 43.

1460 Vgl. Clark/Deurloo/Dieleman (1997), S. 15; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 240; Tomann (1996), S. 60.

1461 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 238.

1462 Vgl. EU Housing Ministers (1995), S. DE 13.

1463 Vgl. Stephens (1994), S. 58; Tomann (1996), S. 60; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 252.

1464 Vgl. Tomann (1996), S. 57.

3.10.6 Die steuerlichen Rahmenbedingungen

Durch das deutsche Steuerrecht wird ein beachtlicher Teil der Folgen hoher Bau- und Bodenkosten in den wirtschaftlich starken Regionen sozialisiert und über Steuerausfälle im öffentlichen Haushalt mit getragen.¹⁴⁶⁵ Die Steuersubventionen sind somit Anreize zur Erhöhung der Baukosten, zur Bodenpreissteigerung und zur Zersiedlung.¹⁴⁶⁶ Steuerersparnisse durch die Kombination aus großzügigen beschleunigten Abschreibungen und steuerfreien Wertsteigerungen bilden ein sehr wichtiges Motiv für die privatwirtschaftlichen Investitionen in den Mietwohnungsbau, die den in nahezu allen hochentwickelten Ländern rückläufigen Anteil des Mietwohnungssektors über Dekaden nahezu konstant hielten.¹⁴⁶⁷ Sie fördern kurzfristiges Denken mit destabilisierenden Wirkungen auf die Märkte.¹⁴⁶⁸ In erheblichem Maße entstehen Mitnahmeeffekte.¹⁴⁶⁹

Die regionale Varianz der Wirkungen der Steueranreize für den Mietwohnungsbau ist erheblich.¹⁴⁷⁰ Regionen mit einem hohen Anteil frei finanzierter Wohnungen sind, absehen vom Nord-Süd-Gefälle, in der Tendenz gleichzeitig Regionen hoher Herstellungskosten, weil sie durch ein höheres berufsspezifisches Einkommen und ein höheres Lohnniveau für vergleichbare Tätigkeiten gekennzeichnet sind. In den Hochkostenregionen liegt der Anteil frei finanzierter Wohnungen zwischen 67 % in München und 40 %–47 % in Köln, Berlin und Hamburg sowie 27 % in Dortmund. In den wirtschaftlich starken Stadtregionen mit hohen Boden- und Baukosten stützt sich die Finanzierung stärker auf Fremdkapital, sodass es zu einer Kumulation der Steuerwirkungen kommt.¹⁴⁷¹ So schwankten die Barwerte der Steuerausfälle durch die steuerliche Mietwohnungsbauförderung pro Einwohner nach Modellrechnungen für 1996 zwischen 320 DM für München und 50 DM für Dortmund.¹⁴⁷² 1996 wurden die Abschreibungssätze für den Mietwohnungsneubau auf 5 % für die ersten 7 Jahre zurück geführt. 1998 lief die Sonderabschreibung für die neuen Länder aus und lediglich für Sanierung und Modernisierung blieben hohe Abschreibungssätze bestehen. Ab 1999 wurden statt dessen Investitionszulagen für Modernisierungen in Höhe von 15 % sowie für Mietwohnungsneubau in Innenstadtlagen in Höhe von 10 % gewährt.¹⁴⁷³

Obwohl der Schwerpunkt der Gegenfinanzierung des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 bei den Abschreibungen liegt¹⁴⁷⁴ und eine neue Vorschrift § 2b EStG eingeführt wurde, die den Ausgleich von negativen Einkünften aus so genannten Steuersparmodellen mit positiven Einkünften aus anderen Einkunftsquellen unterbinden soll,¹⁴⁷⁵ und mit Wirkung ab Januar 1999 die für die Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne erforderliche Haltedauer von 2 auf 10 Jahre verlängert und die Immobilien-

1465 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 73.

1466 Vgl. Eichstädt-Bohlig/Wilhelm (1997), S. 39.

1467 Vgl. Wood (1988), S. 237; . Oxley/Smith (1996), S. 54, 140; Tomann (1996), S. 57.

1468 Vgl. Tomann (1996), S. 57.

1469 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 13.

1470 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 12.

1471 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 59 f.

1472 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 62.

1473 Vgl. BMRBS (1998), S. 8; BMRBS (1994a), S. 23.

1474 Vgl. Knobloch (2002), S. 63.

1475 Vgl. Utech (2001), S. 812; Weitere Details der neuen steuerlichen Vorschriften für Immobilieninvestitionen vgl. Utech (2001), S. 791–818.

bewertung für die Erbschaftsteuer neu konzipiert wurde,¹⁴⁷⁶ werden im Wohnungsbau die Weichen weiter auf Vermögenskonzentration gestellt.¹⁴⁷⁷

3.10.7 Das Wohngeldsystem

Verglichen mit Wohngeldsystemen anderer Länder senkt das deutsche Wohngeld nur für einen sehr kleinen Personenkreis die Wohnkosten und auch diese erhalten nur vergleichsweise wenig Förderung. Meist deckt das Wohngeld nicht mehr als zwei Drittel der Mieterhöhungen ab, oft bedeutend weniger.¹⁴⁷⁸ Die seit 1990 nicht mehr angepassten Referenzwerte ließen die realen Wohngeldleistungen von den späten achtziger Jahren bis 1996 um etwa ein Drittel sinken.¹⁴⁷⁹ Trotz des Rechtsanspruchs beantragt nur etwa die Hälfte aller Wohngeldberechtigten die Auszahlung.¹⁴⁸⁰ Seit 1998 gilt in den alten und neuen Bundesländern ein im wesentlichen gleiches Miet-, Mietpreis- und Wohngeldrecht.¹⁴⁸¹

1997 erhielten 7,6 % der Haushalte, 7 % der West- und 10,5 % der Osthaushalte, Wohngeld.¹⁴⁸² Der Anteil der Haushalte mit Lastenzuschuss lag im Westen bei 3 % und im Osten bei 8 %.¹⁴⁸³ Der durchschnittliche Wohngeldanspruch betrug 156 DM.¹⁴⁸⁴ Das Wohngeld senkte Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Einkommen im Durchschnitt von 38,1 % auf 29,5 %.¹⁴⁸⁵ 56,5 % der Tabellenwohngeldempfänger hatten eine Miete oder Belastung oberhalb der Höchstbeträge, 72,7 % im Westen und 30,2 % im Osten. 66,2 % der Empfänger von Tabellenwohngeld waren Ein- und Zweipersonenhaushalte, 53,4 % der Lastenzuschussempfänger Familien mit vier und mehr Personen. Pauschalisiertes Wohngeld für Sozialhilfeempfänger, 70 % des 1996 bezahlten Wohngelds, empfangen 15,8 % im Westen und 54,4 % im Osten. 56,3 % der Empfänger pauschalisierten Wohngeldes waren Mehrpersonenhaushalte.¹⁴⁸⁶

3.10.8 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Deutschland unterscheidet sich von anderen Staaten der Europäischen Union durch die große Anzahl kleiner, meist vermieteter Wohnungen in den größeren Städten.¹⁴⁸⁷ Etagenwohnungen überwiegen als Wohnform.¹⁴⁸⁸ 1998 lebten 53 % der Haushalte, knapp 51 % im Westen und über 63 % im Osten, in Gebäuden mit 3 und mehr Wohneinheiten.¹⁴⁸⁹ Nach wie vor sind die Rahmenbedingungen der Märkte familienfeindlich, fami-

1476 Vgl. Utech (2001), S. 807; §§ 138 BewG, 12 ErbStG, 23 EStG.

1477 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997b), S. 293.

1478 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 69 f.

1479 Vgl. BMRBS (1998), S. 9 f., 59, Völker (1998), S. 13.

1480 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 212.

1481 Vgl. Völker (1998), S. 12; Nolte (2000), S. 96.

1482 Vgl. Redling (1999), S. 799; Nolte (2000), S. 84.

1483 Vgl. BMRBS (1998), S. 37, 48.

1484 Vgl. Redling (1999), S. 797.

1485 Vgl. Nolte (2000), S. 84.

1486 Vgl. BMRBS (1998), S. 9 f., 59, Völker (1998), S. 13; Redling (1999), S. 795, 797 f.

1487 Vgl. Clark/Deurloo/Dieleman (1997), S. 11 f.

1488 Vgl. BMRBS (1997), S. 22.

1489 Vgl. Winter (1999), S. 783.

liengerechte Wohnungen knapp und Familien mit Kindern in Stadtregionen vergleichsweise schlecht mit Wohnraum versorgt.¹⁴⁹⁰ Zur Miete wohnten 1998 56 % der westdeutschen und 74 % der ostdeutschen Haushalte,¹⁴⁹¹ gut 2 % lebten in Untermiete.¹⁴⁹² Über 71 % der Einpersonenhaushalte und knapp 47 % der Haushalte mit 3 und mehr Personen waren Mieter. Alleinerziehende mit Kindern wohnten im Westen zu 82 % und im Osten zu 90 % zur Miete.¹⁴⁹³ Die durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner betrug 39 qm im Westen und 34 qm im Osten, Kindern standen 11–17 qm zur Verfügung.¹⁴⁹⁴ Jeder zehnte Haushalt im Westen und jeder sechste im Osten war gemäß der in den Industrieländern üblichen Definition von Überbelegung als einer Belegung eines Wohnraumes mit mehr als 1,0 Personen unzureichend mit Wohnraum versorgt.¹⁴⁹⁵

In den alten Bundesländern standen 1997 für 30,5 Millionen Haushalte in 29,7 Millionen Wohnungen zur Verfügung.¹⁴⁹⁶ Trotz Entspannungstendenzen im oberen und teilweise auch im mittleren Marktsegment ist der Bedarf an preiswertem und belegungsgebundenem Wohnraum nach wie vor groß.¹⁴⁹⁷ Durch das Zusammentreffen von Deregulierung der Wohnungsversorgung und wachsender Ungleichheit der Bevölkerung nach Einkommen und ethnischer Zugehörigkeit spiegelt sich die zunehmende soziale Ungleichheit deutlicher in der sozialräumlichen Struktur der Städte wider.¹⁴⁹⁸ In manchen Großstadtregionen nimmt das Angebot an überbelegten privaten Mietwohnungen unzureichender Qualität, die Antwort des liberalen Zeitalters auf den Wohnbedarf der ärmeren Bevölkerungsschichten, an Bedeutung zu, Slums und Überbelegung scheinen zurück zu kehren.¹⁴⁹⁹ Erwerbstätige substituieren verstärkt Migration durch Fernpendeln. 30 % der Fernpendler behalten die Wohnort-Arbeitsplatz-Kombination seit mehr als 10 Jahren bei, ein weiteres Drittel der Fernpendler pendelt seit 5 bis 10 Jahren.¹⁵⁰⁰

In Ostdeutschland wurde der Wohnungsneubau auf der grünen Wiese gefördert, obwohl die Bevölkerungszahlen durchweg rückläufig waren und in den Innenstädten bereits vielfacher Wohnungsleerstand Probleme bereitete.¹⁵⁰¹ Von 1990 bis 2000 stieg im Osten die Zahl der Haushalte um 300.000, während knapp 800.000 Wohnungen neu gebaut wurden.¹⁵⁰² Trotz der nötig gewordenen Mietsenkungen kam es in allen ostdeutschen Stadtregionen zu einem Überhang an Wohnungen.¹⁵⁰³ Mehr als eine Million Wohnungen stehen leer, zwei Drittel davon in Vorkriegsbauten.¹⁵⁰⁴ Soziale Segregation und Entwertung der Innenstädte und Großsiedlungen waren die Folge.¹⁵⁰⁵ Die ostdeutschen

1490 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 3.

1491 Vgl. Münnich (1999), S. 215.

1492 Vgl. Winter (1999), S. 781.

1493 Vgl. Münnich (1999), S. 216.

1494 Vgl. Münnich (1999), S. 219.

1495 Vgl. Tomann (1996), S. 60.

1496 Vgl. Schulz (2000a), S. 65.

1497 Vgl. Harloe (1995), S. 510; Tomann (1996), S. 52; Hintzsche/Steinfurt (1997), S. 213.

1498 Vgl. Häußermann (2000), S. 15.

1499 Vgl. Harloe (1995), S. 510.

1500 Vgl. Nolte (2000), S. 14.

1501 Vgl. Eichstädt-Bohlig/Wilhelm (1997), S. 41.

1502 Vgl. Handelsblatt, 13.11. 2000, S. 8.

1503 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 10.

1504 Vgl. Handelsblatt, 13.11. 2000, S. 8; Tenbrock (2001), S. 17.

1505 Vgl. Eichstädt-Bohlig/Wilhelm (1997), S. 41.

Städte zerfallen vielfach in leere Altbauviertel, halbleere Plattenbauten, prächtig sanierte Kernbereiche und große neue Einfamilienhaussiedlungen.¹⁵⁰⁶

Bei fast gleichbleibender Wohnfläche stiegen 1993–1998 die Wohnungsmieten im Westen um 44 % und im Osten um 95 % und damit im Osten 5,3-mal so stark wie das verfügbare Einkommen.¹⁵⁰⁷ Die Ausgaben für Wohnungsmieten, 76 % der Wohnkosten, betrugen im ersten Halbjahr 1998 gut 25 % des privaten Verbrauchs im Westen und etwa 22 % im Osten, für das Wohnen insgesamt in den alten Ländern 32,8 % und in den neuen Ländern 30,3 %.¹⁵⁰⁸ Für 17 % der Hauptmieterhaushalte lag die Mietbelastungsquote bei 40 % und mehr des Haushaltsnettoeinkommens.¹⁵⁰⁹ Haushalte mit Kindern zahlten knapp 30 % mehr Miete als kinderlose Haushalte.¹⁵¹⁰ Die Mietbelastung der Tabellenwohngeldbezieher lag 1997 bei 38 % vor und 30 % nach Wohngeld im Westen sowie vor 37 % und 24 % nach Wohngeld im Osten.¹⁵¹¹ Die Mietpreisspaltung zwischen Neu- und Altverträgen lag bei steigender Tendenz 1980–1997 bei Altbauten im Durchschnitt bei rund 20 %, bei Neubauten bei rund 12 %.¹⁵¹²

1506 Vgl. Handelsblatt, 13.11. 2000, S. 8.

1507 Vgl. Illgen/Münnich (2000), S. 286.

1508 Vgl. Illgen/Münnich (2000), S. 283–285.

1509 Vgl. Winter (1999), S. 862.

1510 Vgl. Winter (1999), S. 859.

1511 Vgl. BMRBS (1997), S. 8; Völker (1998), S. 11, 16.

1512 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 144; Nolte (2000), S. 121.

4. Überblick über die historische Entwicklung in Spanien

Im folgenden Kapitel wird die Wohnungs- und Bodenpolitik Spaniens im Verlauf des 20. Jahrhunderts aus ökonomischer und sozioökonomischer Perspektive dargestellt, die an einem historischen Beispiel typischen Konstellationen und Problematiken in Ausgestaltung und Stellenwert wohnungs- und bodenwirtschaftlicher Investitionen, Regulierungen und Subventionen in den verschiedenen Phasen eines gesamtwirtschaftlichen Aufholprozesses aufzeigt. Von besonderem Interesse ist dabei die Interdependenz zwischen den von der Kapitalakkumulation im wohnungswirtschaftlichen Sektor ausgehenden beträchtlichen Multiplikatoreffekten, Beschäftigungswirkungen und Sparanreizen einerseits und dem Wachstums- und Entwicklungsprozess der Gesamtwirtschaft andererseits, in der für einen vergleichsweise langen Zeitraum im Rahmen der Industrialisierungspolitik enge Verflechtungen zwischen Industrie und Politik bestehen, die Arbeitsnachfrage beträchtlich das Arbeitsangebot überschreitet und traditionelle soziale Netzwerke der Großfamilie noch weitgehend soziale Sicherungssysteme ersetzen, gestützt durch agrarische Subsistenzwirtschaft und einen hohen Anteil der Schattenwirtschaft.

4.1 1900–1936: Die Anfänge einer Wohnungspolitik

Der Übergang Spaniens zur Moderne erfolgte im Vergleich zu den meisten Ländern Europas außerordentlich spät. Im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts befand sich das Land noch in der vorindustriellen Phase. Auch die demographische Entwicklung Spaniens und seiner Großstädte folgte der westeuropäischen zeitverzögert. Die hohe Sterblichkeit war um 1900 deutlich zurück gegangen, 30–40 Jahre später als in Mitteleuropa. Nach dem Ersten Weltkrieg sank die Mortalität erneut, nunmehr insbesondere durch den Rückgang der Kindersterblichkeit.¹⁵¹³

In den ersten vier Jahrzehnten des Jahrhunderts blieb die Wohnungsbautätigkeit insgesamt gering.¹⁵¹⁴ Erste zaghafte, über Polizeirecht hinausgehende staatliche Interventionen in den wohnimmobilienwirtschaftlichen Sektor stellten die Gesetze über billigen Wohnraum/Leyes de Casas Baratas von 1911 und 1921 dar, die Wohnungsgenossenschaften zinsgünstige Darlehen für die Errichtung kostengünstiger Mietwohnungen eines Mindeststandards bereit stellten. Ihre gesamtwirtschaftliche Wirkung blieb wegen der geringen Ressourcenausstattung der Destinatoren und der fehlenden Kooperation des Bankensektors gering.¹⁵¹⁵ 1920 wurde für Städte über 20.000 Einwohner ein Mietpreisstopp auf dem Niveau von 1914 erlassen, der 1931 auf alle städtischen Kommunen ausgedehnt wurde.¹⁵¹⁶

1513 Vgl. Nadal (1973), S. 13 ff.

1514 Vgl. Wynn (1984), S. 122.

1515 Vgl. Klein (1988), S. 55; Wynn (1984), S. 122 f.

1516 Vgl. Rafols Esteve (1978), S. 130 f.; Tames (1980b), Bd. I, S. 570.

4.2 1939–1949: Bürgerkrieg, Kriegsfolgen und Autarkie erfordern massive staatliche Interventionen

4.2.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

1940 war die Volkswirtschaft mit rund der Hälfte der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft noch vom primären Sektor dominiert, lediglich 19 % der Bevölkerung lebte in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern.¹⁵¹⁷ Da die Außenhandelsbeziehungen sich mit Beginn des Zweiten Weltkriegs zunehmend schwieriger gestalteten, versuchte das im Bürgerkrieg an die Macht gekommene franquistische Regime, größere Unabhängigkeit vom Weltmarkt und wirtschaftliche Entwicklung durch eine Autarkie- und Importsubstitutionspolitik zu erzielen.¹⁵¹⁸

Bis in die fünfziger Jahre dominierten die autarkistischen Vorstellungen des Falange-Flügels die Wirtschaftspolitik.¹⁵¹⁹ Die Verwaltung erfuhr durch primär politisch motivierte Ämterbesetzungen eine Verfestigung bis hin zur Dysfunktionalität.¹⁵²⁰ Die Abhängigkeit der Kommunal- und Provinzregierungen vom Zentralstaat wurde durch eine nahezu vollständige Abhängigkeit der Kommunalfinanzen von der Zentralregierung sowie durch das Prinzip der Ernennungen institutionalisiert.¹⁵²¹

Einem politisch scharf repressiven System entsprach die massive staatliche Lenkung der Wirtschaft.¹⁵²² Es entwickelte sich eine enge Verflechtung zwischen Industrie und Staat.¹⁵²³ Konflikträchtige Ineffizienzen ergaben sich durch die einer Vielzahl von Institutionen verschiedener Ministerien zugeordneten Verantwortlichkeiten für Wiederaufbau und Wirtschaftsförderung.¹⁵²⁴ Zu einem bedeutenden Eingriffs- und Steuerungsinstrument entwickelte sich das 1941 gegründete Industrieministerium/Instituto Nacional de Industria.¹⁵²⁵ Insgesamt erwiesen sich die Abkopplung vom Weltmarkt und das hohe Regulierungsniveau als wachstumshemmend, die wirtschaftliche Entwicklung stagnierte.¹⁵²⁶

Bis in die achtziger Jahre besaß Spanien einen der am stärksten regulierten Kapitalmärkte Europas. Mittels sektorspezifischer Kreditinstitute lenkte der Staat über das Instrument des „offiziellen Kredits“, einem System von Investitionsquoten verbunden mit Förderzinssätzen, die Kapitalströme in die gewünschten Projekte des öffentlichen und privaten Sektors. Für die Finanzierung wohnungswirtschaftlicher Projekte waren die Banco Hipotecario de Espana sowie die Banco de Crédito a la Construcción zuständig.¹⁵²⁷

¹⁵¹⁷ Vgl. Balchin (1996d), S. 149.

¹⁵¹⁸ Vgl. Bernecker (1984), S. 86 ff.

¹⁵¹⁹ Vgl. Klein (1988), S. 285.

¹⁵²⁰ Vgl. Klein (1988), S. 30.

¹⁵²¹ Vgl. Tames (1980b), Bd. II, S. 1219.

¹⁵²² Vgl. Tames (1980a), S. 468 ff.

¹⁵²³ Vgl. Tames (1980a), S. 180, 475.

¹⁵²⁴ Vgl. Wynn (1984), S. 122.

¹⁵²⁵ Vgl. Tames (1980a), S. 180, 475.

¹⁵²⁶ Vgl. Bernecker (1984), S. 86 ff.

¹⁵²⁷ Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 97, 107, 157.

4.2.2 Wohnungspolitische Grundsatzentscheidungen

Da der Bürgerkrieg 1936–1939 zur Einstellung des Wohnungsbaus geführt hatte und massive Zerstörungen von 60 % und mehr der Bausubstanz in 192 Kommunen hinterließ, war nach Kriegsende die Wohnungsversorgung prekär.¹⁵²⁸ Der weiterhin bestehende Mietpreisstopp und das niedrige Niveau der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung ließen ein privatwirtschaftliches Engagement im Wohnungsbau ausbleiben.¹⁵²⁹ Durchgängiges Ziel der Wohnungspolitik wurde es, das defizitäre Wohnungsangebot durch Gesetzgebung, Programme und Fördermittel abzubauen. Es kam zu einer Vielzahl von staatlichen Initiativen, die die Wohnungsnot langfristig lösen sollten, aber scheiterten.¹⁵³⁰

Charakteristischstes Merkmal der Wohnungspolitik der Franco-Ära war die Produzentensubvention. Developern wurden Zuschüsse, Förderdarlehen und Steuervorteile für den Bau von Wohnungen gewährt, die fast immer zum Verkauf angeboten wurden, und der hoch regulierte Finanzsektor war verpflichtet, die erforderlichen Finanzmittel zu Sonderkonditionen zur Verfügung zu stellen.¹⁵³¹ Der wohnungspolitische Instrumenteneinsatz war bis in die fünfziger Jahre geprägt vom Interventionismus der Autarkiephase und erfuhr erst Ende der fünfziger, Anfang der sechziger Jahre im Zuge der generellen ökonomischen Entwicklung eine größere Liberalisierung.¹⁵³² Wechselnde Zuordnungen des Wohnungsressorts zu verschiedenen Ministerien erschwerten die Problemlösung.¹⁵³³

Schon 1939 kam es zur Gründung einer Vielzahl von Planungsgremien, wie der Behörde für kriegsbetroffene Regionen/Instituto Nacional de Regiones Devastadas, dem Nationalen Siedlungsinstitut/Instituto Nacional de Colonización, der Hauptabteilung für Architektur im Wohnungsministerium/Dirección General de Arquitectura sowie 1940 dem Institut für kommunale Verwaltungsstudien/Instituto de Estudios de Administración Local.¹⁵³⁴ Planung und Administration der Wohnungsbauförderung oblagen dem direkt dem Arbeitsministerium als Ressort im Innenministerium unterstellten Nationalen Wohnungsinstitut/Instituto Nacional de la Vivienda/INV.¹⁵³⁵

4.2.3 Das Wohnungsbaugesetz von 1939/Ley de Viviendas Protegidas

Das Wohnungsbaugesetz von 1939/Ley de Viviendas Protegidas sollte die politische Stabilität fördern, indem es den Bausektor als Konjunkturlokomotive stärken sowie für die rasch steigende Zahl der Fabrikarbeiter Wohnungen bereit stellen sollte. Vorgesehen waren eine 90 %ige Befreiung von der Grundsteuer/Contribución Urbana für 20 Jahre sowie für öffentliche und paraöffentliche Bauträger zinslose Darlehen bis zu 40 % der Baukosten und ein Baukostenzuschuss von 20 %.¹⁵³⁶ Private Bauträger konnten nur die

1528 Vgl. Wynn (1984), S. 121.

1529 Vgl. Wynn (1984), S. 133.

1530 Vgl. Klein (1988), S. 54.

1531 Vgl. Balchin (1996d), S. 151 f.; McCrone/Stephens (1995), S. 97.

1532 Vgl. Tamañes (1980b), Bd. I, S. 571; Wynn (1984), S. 123 f.

1533 Vgl. Klein (1988), S. 54.

1534 Vgl. Klein (1988), S. 33.

1535 Vgl. Cortés (1995), S. 270 f.; Wynn (1984), S. 121 f.; Santillana (1980), S. 822 f.

1536 Vgl. Tamañes (1980b), Bd. I, S. 571; Wynn (1984), S. 123 f.

Grundsteuerbefreiung in Anspruch nehmen. Die geförderten Wohnungen unterlagen qualitativen Standards, einem Veräußerungsverbot sowie einer Mietobergrenze von einem Fünftel des Monateinkommens. Genossenschaftsmitglieder waren zu eigenem Arbeitsbeitrag verpflichtet.¹⁵³⁷

Die Förderung bewirkte wenig, denn die öffentlichen und paraöffentlichen Institutionen reagierten schwerfällig, und der privatwirtschaftliche Sektor investierte in profitablen Wirtschaftszweigen sowie im Wohnungsbau für obere und mittlere Einkommensschichten.¹⁵³⁸ Unter den öffentlichen und paraöffentlichen Bauträgern erlangte die 1942 gegründete gewerkschaftsnahe Wohnungsbaugesellschaft Obra Sindical del Hogar/ OSH im Zeitverlauf die sozialpolitisch größte Bedeutung,¹⁵³⁹ weil sie das unterste Marktsegment bediente.¹⁵⁴⁰

4.2.4 Das Wohnungsbaugesetz von 1944/Ley de Viviendas de Clase Media

Das Wohnungsbaugesetz von 1944/Ley de Viviendas de Clase Media verfolgte mit der Einführung der zusätzlichen Förderlinie primär konjunkturpolitische Zielsetzungen wie die Verringerung der Arbeitslosigkeit im Bausektor.¹⁵⁴¹ Es wurden Darlehen bis zur Höhe von 60 % der Baukosten mit 50-jähriger Laufzeit zu 4 % Zinsen mit wohnflächenabhängiger Mietpreisbindung und Qualitätsvorschriften bereit gestellt. Es gab drei Kategorien geförderter Wohnungen, mit Nutzflächen von 60 qm bis 80 qm, 80 qm bis 110 qm sowie über 110 qm.¹⁵⁴² Eigennutzung war zulässig, Veräußerung möglich.¹⁵⁴³

Die Bauherren, überwiegend Angehörige der Mittel- und Oberschicht, machten von der Förderung ausgiebig Gebrauch, da unter Einbeziehung der Subventionen beachtliche Gewinne zu erzielen waren.¹⁵⁴⁴ Das Wohnungsbaugesetz von 1948/Ley de Viviendas Bonificables ersetzte die Förderdarlehen durch Zuschüsse und Steuergutschriften und unterteilte die geförderten Wohnungen in nunmehr vier Kategorien. Typ A umfasste mehr als 125 qm Nutzfläche, Typ B zwischen 90 qm und 125 qm, Typ C zwischen 70 qm und 90 qm und Typ D zwischen 50 qm und 70 qm.¹⁵⁴⁵ Die Fertigstellungen geförderter Wohnungen erhöhten sich von 1946 bis 1951 von 3.484 auf über 30.000.¹⁵⁴⁶

4.2.5 Das Mietgesetz von 1946/Ley de Arrendamientos Urbanos

Das Mietgesetz von 1946/Ley de Arrendamientos Urbanos prolongierte für die Ballungsgebiete den aus der Zeit des Bürgerkrieges stammenden Mietenstopp auf dem Vorkriegsniveau und räumte den Mietern die zweimal ausübbare Option ein, den Mietvertrag an

1537 Vgl. Wynn (1984), S. 123 f.

1538 Vgl. Wynn (1984), S. 123.

1539 Vgl. Cortés (1995), S. 270 f.

1540 Vgl. Wynn (1984), S. 122.

1541 Vgl. Santillana (1980), S. 819.

1542 Vgl. Wynn (1984), S. 123, 125; Santillana (1980), S. 819.

1543 Vgl. Wynn (1984), S. 125; Santillana (1980), S. 819.

1544 Vgl. Tames (1980b), Bd. I, S. 572.

1545 Vgl. Santillana (1980), S. 823.

1546 Vgl. Wynn (1984), S. 125.

Kinder oder andere Verwandte zu übertragen/derecho de subrogación.¹⁵⁴⁷ Das hatte zur Folge, dass Wohneinheiten oft über einen Zeitraum von mehr als fünfzig Jahren der Verfügungsgewalt des Eigentümers entzogen waren. Zudem erwiesen sich Räumungsklagen wegen Mietrückständen als schwierig und langwierig.¹⁵⁴⁸

4.2.6 Wohnungsbau, Wohnungsversorgung und Wohnqualität

Insgesamt blieb das Wohnungsbauvolumen der vierziger Jahre auf niedrigem Niveau.¹⁵⁴⁹ Zwischen 1941 und 1950 wurden 509.000 Wohnungen errichtet, darunter 44.000 geförderte. Das Wohnungsangebot hatte eine antiurbane Tendenz und passte oft nicht zur Zahlungsfähigkeit der Nachfrage. Nicht Franco-treue Gebiete wie Katalanien und das Baskenland wurden von den zuständigen Behörden weitgehend übergangen.¹⁵⁵⁰

Das Wohnungsdefizit erhöhte sich.¹⁵⁵¹ Der Wohnungszensus 1950 ermittelte ein Wohnungsdefizit von einer Million Wohnungen, eine Folge des Bürgerkriegs und der langsamen wirtschaftlichen Erholung der vierziger Jahre,¹⁵⁵² der Anteil der Mietwohnungen lag bei 50 %, die Wohneigentumsquote bei 47 %.¹⁵⁵³ 25 % der Wohneinheiten waren sanitär unzureichend ausgestattet. Während bei Erfassung der Küche als Wohnraum 414.000 Familien mit fünf bis zehn Mitgliedern in Ein- und Zweizimmerwohnungen wohnten, standen 606.000 Familien mit zwei oder drei Mitgliedern Wohnungen mit fünf bis zehn Zimmern zur Verfügung.¹⁵⁵⁴ Ausstattungsqualität, Belegungsdichte und Verteilung des Wohnungsbestandes konnten nicht zufrieden stellen. Eine gewaltige Erhöhung des Neubauvolumens war notwendig.¹⁵⁵⁵

Nie zuvor hatte das Land eine so massive Wohnungsnot erlebt.¹⁵⁵⁶ In den großen Städten, wo die Wohnungsnot am größten war, waren viele Migranten gezwungen, überfüllte untervermietete Unterkünfte zu akzeptieren oder sich in den expandierenden Barackenvierteln selbst eine Behausung zu errichten.¹⁵⁵⁷ 1947 wurde als Notmaßnahme der Plan de Urgencia Social de Madrid verabschiedet, der den außerordentlich starken Bevölkerungszustrom in die Hauptstadt bremsen und in die Peripherie umlenken sollte.¹⁵⁵⁸ Die unzumutbar untergebrachten Menschenmassen forderten in Bürgerbewegungen/Resistencia de la Población und Generalstreiks in den größeren Städten effektivere Interventionen im wohnungspolitischen Sektor.¹⁵⁵⁹

1547 Vgl. Sánchez Villar (1992), S. 181; Rafols Esteve (1978), S. 130 f.

1548 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 174.

1549 Vgl. Wynn (1984), S. 122.

1550 Vgl. Wynn (1984), S. 125.

1551 Vgl. Wynn (1984), S. 122.

1552 Vgl. Balchin (1996d), S. 149.

1553 Vgl. Pareja/San Martín (1998), S. 3.

1554 Vgl. Instituto Nacional de la Vivienda (1953).

1555 Vgl. Wynn (1984), S. 125, 128.

1556 Vgl. Wynn (1984), S. 128.

1557 Vgl. Wynn (1984), S. 125.

1558 Vgl. Cortés (1995), S. 273.

1559 Vgl. Wynn (1984), S. 128.

4.3 1950–1959: Vorsichtige außenwirtschaftliche Öffnung, Stabilisierungskrise, Landflucht und wachsende Wohnungsnot

4.3.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs erhielt Spanien zunächst keine Mittel aus dem Marshall-Plan.¹⁵⁶⁰ Die behutsame Liberalisierung des Außenhandels 1951–1959 löste zwar eine beachtliche Wirtschaftsbelebung aus,¹⁵⁶¹ die unter künstlichem Schutz aufgebaute, hoch regulierte Wirtschaftsstruktur hielt jedoch dem Importdruck aus den europäischen Partnerstaaten nicht stand.¹⁵⁶² Bald stand der Staat infolge hoher Leistungsbilanzdefizite, defizitärer öffentlicher Unternehmen, überbewerteter Währung und hoher Inflation vor dem finanziellen Zusammenbruch.¹⁵⁶³

Der der Austeritätspolitik des Internationalen Währungsfonds entsprechende Stabilisierungsplan von 1959 markiert den Beginn einer liberaleren Wirtschaftspolitik. Die Währung wurde abgewertet, Löhne und Gehälter eingefroren und ausländische Investitionen erleichtert.¹⁵⁶⁴ Die Umstrukturierungen und Rationalisierungen verringerten die Zahl der Beschäftigten, denen als Ventil die Arbeitsmigration nach Westeuropa angeboten wurde.¹⁵⁶⁵ Von den negativen sozialen Folgen der Stabilisierungskrise waren die unteren sozialen Schichten am härtesten betroffen.¹⁵⁶⁶

Die Landflucht beschleunigte sich, schätzungsweise vier Millionen Menschen verließen 1955–1959 ihre stagnierenden ländlichen Gemeinden, meist in der Form der Binnenmigration.¹⁵⁶⁷ Die seit Beginn des Jahrhunderts anhaltende Verstädterung hatte zur Folge, dass ab den fünfziger Jahren die Bevölkerung in Orten über 10.000 Einwohnern die nichtstädtische Bevölkerung überstieg.¹⁵⁶⁸ 1950 zeigten sich erste Anzeichen des in Westeuropa infolge des Geburtenrückgangs und der steigenden Lebenserwartung schon seit geraumer Zeit zu beobachtenden Anstiegs des Durchschnittsalters auch in Spanien.¹⁵⁶⁹

Der Wohnungsbau entwickelte sich zu einem der bedeutendsten und dynamischsten Wachstumssektoren der Volkswirtschaft, dessen beträchtliche Beschäftigungs- und Multiplikatoreffekte beim wirtschaftlichen Aufholprozess des Landes eine nicht zu unterschätzende Rolle spielten.¹⁵⁷⁰

1560 Vgl. Bernecker (1984), S. 80 ff.

1561 Vgl. Fuentes Quintana (1989), S. 13 ff.; Tamanes. (1980a), S. 180.

1562 Vgl. Tamanes (1980a), S. 173 f.

1563 Vgl. Bernecker (1984), S. 110 f.; Fuentes Quintana (1993), S. 8ff.

1564 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 10ff.

1565 Vgl. Klein (1988), S. 18.

1566 Vgl. Tamanes (1980a), S. 173 f.

1567 Vgl. Wynn (1984), S. 133.

1568 Vgl. Klein (1988), S. 287 f.

1569 Vgl. Nadal (1973), S. 13 ff.

1570 Vgl. Wynn (1984), S. 133.

4.3.2 Das erste Boden- und Baugesetz von /Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 1956

Der Auftrag des Innenministeriums, ein Gesetz zur Bekämpfung der Bodenspekulation auszuarbeiten, weitete sich 1956 zum ersten umfassenden Boden- und Baugesetz/Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aus.¹⁵⁷¹ Die Planungshierarchie von der nationalen zur kommunalen Ebene wurde verfestigt, bei den Kommunen verblieben lediglich Kompetenzen, die nicht anderen Verwaltungsebenen übertragen waren.¹⁵⁷² Der kommunale Stadtentwicklungsplan sollte sich in die konzipierte Planungshierarchie von Plan Nacional, Plan Provincial und Plan Comarcal einordnen und sich auf kommunaler Ebene fortsetzen über Flächennutzungsplan/Plan General, Bauleitplan/Plan Parcial und Proyecto de Urbanización.¹⁵⁷³

Auch wenn der Zentralstaat die Schlüsselrolle in der urbanen Entwicklung erhielt, wurden doch erstmalig den Kommunen Freiräume für die Stärkung einer eigenständigen Stadtplanung eingeräumt.¹⁵⁷⁴ Selbst erstellte Pläne der Kommunen erforderten eine Genehmigung durch die übergeordnete Planungsbehörde.¹⁵⁷⁵ Kommunale Sonderpläne/Planes Especiales zur Lösung funktional und räumlich abgegrenzter Probleme wie Sanierungsmaßnahmen waren zulässig.¹⁵⁷⁶ Städte über 50.000 Einwohner waren angehalten, mit 5 % des jährlichen Haushaltsvolumens einen kommunalen Flächenpool/patrimonio municipal del suelo aufzubauen.¹⁵⁷⁷ Für Frei- und Grünflächen waren mindestens 10 % der Planfläche zu reservieren.¹⁵⁷⁸ Es bestand die Verpflichtung zur Bebauung der ausgewiesenen Baugrundstücke.¹⁵⁷⁹

Die Bodenwertermittlung mit dem expliziten Ziel der Flächenmobilisierung kannte vier Wertkategorien. Der Initialwert galt für Grundstücke, die nicht in Planungen einbezogen waren, der Erwartungswert wurde einheitlich angewandt auf erschlossene Grundstücke im Erweiterungsbereich/suelo de reserva urbana, der städtebauliche Wert/suelo urbano kapitalisierte die mögliche bauliche Nutzung, der Verkehrswert bezog sich auf Enteignungen jeder Art.¹⁵⁸⁰

Im Gegensatz zum expliziten Anspruch des Gesetzes, befassten sich nur wenige Passagen im Gesetzestext explizit mit der Bekämpfung der Bodenspekulation. In den Großstädten, wo sich eine rasante Bevölkerungs- und Wohnungsmarktdynamik abzuzeichnen begann und wo eine oftmals schwache oder korrupte Verwaltung nicht einmal die ärgsten Auswüchse der Wohnungsnot bekämpfen konnte, blieb das neue Bodenrecht wirkungslos, weil kaum beachtet. Die Allokation des Faktors Boden erfolgte nach dem klassischen Marktprinzip, die Einrichtung städtischer Bodenpools unterblieb. Insgesamt gesehen war das erste Boden- und Baugesetz von so großen Widersprüchen durchsetzt,

1571 Vgl. Bidagor (1969), S. 18.

1572 Vgl. Ley del Suelo 1956, Art. 202.

1573 Vgl. Ley del Suelo 1956, Art. 2–11.

1574 Vgl. Klein (1988), S. 286.

1575 Vgl. Ley del Suelo 1956, Art. 28.

1576 Vgl. Ley del Suelo 1956, Art. 13 ff.

1577 Vgl. Ley del Suelo 1956, Art. 72–76.

1578 Vgl. Ley del Suelo 1956, Art. 31, 91 und 101.

1579 Vgl. Klein (1988), S. 40.

1580 Vgl. Ley del Suelo 1956, Art. 85,2.

dass selbst seine Einhaltung sich auf Bodenallokation und Stadtentwicklung kaum ausgewirkt hätte.¹⁵⁸¹

Der Städtebau wurde als eher lokales und zudem kurzfristiges Problem angesehen, das Niveau der städtischen Planung war und blieb ungenügend. Planungswertgewinne konnten nicht von der öffentlichen Hand abgeschöpft werden, sodass der schnell steigende Wohnungsbedarf eine Bodenspekulation induzierte, die auf Wertzuwachs durch Erschließung hoffte und städtische Planungen oft konterkarrierte.¹⁵⁸² In der Provinz Barcelona ergab eine Auswertung der Planes Parciales im Zeitraum 1956–1970, dass sie, sofern sie überhaupt aufgestellt wurden, meist als Instrument der Spekulation eingesetzt wurden, zur Nutzungsänderung und Nutzungsverdichtung sowie zur Umwandlung von Freiflächen in Bauland.¹⁵⁸³

4.3.3 Raumordnungs- und Städtebaupolitik

Mit der Industrialisierung erwuchs den spanischen Städten die Problematik eines scharfen sozialen Gefälles zwischen den Stadtteilen der Mittel- und Oberschichten und den Arbeiterquartieren, die oft am Stadtrand als spontane Siedlungen entstanden.¹⁵⁸⁴ Mit Notstandsprogrammen für die industriellen Ballungsgebiete/Planes de Urgencia Social, für Madrid 1957, Barcelona 1958, Asturias und Bilbao 1959, versuchte das Wohnungsministerium, die Binnenmigration zu bremsen und in geordnetere Bahnen zu lenken. Wilde Siedlungen wurden in regelmäßigen Abständen abgerissen und die Bewohner in verschiedene, peripher gelegene öffentliche Wohnanlagen umgesiedelt. Wer nach Madrid ziehen wollte, hatte den Behörden einen Wohnsitz in der Hauptstadt nachzuweisen und Madrider Unternehmen waren gehalten, niemanden zu beschäftigen, der nicht offiziell in Madrid wohnhaft war. Für die Hauptstadt wurde der sofortige Abriss wilder Siedlungen und die Rücksendung der Bewohner in ihre Heimatorte angeordnet.¹⁵⁸⁵

Der heutige Bestand an öffentlichen Mietwohnungen geht fast ausschließlich auf die Errichtung von Ersatzwohnraum für Bewohner abgerissener wilder Siedlungen im Gefolge der Slumsanierungsprogramme und Umsiedlungsaktionen in den fünfziger und sechziger Jahren zurück, ausgeführt in niedrigster Qualität mit billigstem Material.¹⁵⁸⁶ Weil diese Wohneinheiten vor allem dazu dienten, ehemalige Slumbewohner unterzubringen; wurden Zahlungsrückstände bei Mieten und Bewirtschaftungskosten kaum eingefordert.¹⁵⁸⁷ Die meisten wurden nach spätestens 25 Jahren privatisiert.¹⁵⁸⁸

Mit dem Kommunalverwaltungsgesetz von 1955/Ley de Régimen Local erhielten die Kommunen die Zuständigkeit für die Aufstellung der Bebauungsplanung und die Erteilung von Baugenehmigungen.¹⁵⁸⁹ 1956 wurden Richtlinien für die Zusammenarbeit des INV mit der Hauptabteilung für Architektur/Dirección General de Arquitectura y Urba-

1581 Vgl. Klein (1988), S. 43.

1582 Vgl. Klein (1988), S. 38.

1583 Vgl. Ferrer Aixala (1974), S. 127.

1584 Vgl. Klein (1988), S. 32.

1585 Vgl. Wynn (1984), S. 134 f.

1586 Vgl. Balchin (1996d), S. 155; McCrone/Stephens (1995), S. 113.

1587 Vgl. Leal (1998b), S. 3 ff.; Cortés (1998), S.13; McCrone/Stephens (1995), S. 112 f.

1588 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 173.

1589 Vgl. Tamañes (1980b), Bd. II, S. 1219.

nismo auf den Gebieten der Bodenakquisition und -erschließung sowie der Errichtung öffentlicher Wohnanlagen ausgearbeitet, 1957 wurden beide Institutionen Bestandteil des neugegründeten Wohnungsministeriums/Ministerio de la Vivienda,¹⁵⁹⁰ das in der Folgezeit Wohnungswesen und Wohnungsbau sowie Städtebau und Stadtplanung mit den vier Hauptabteilungen Architektur, Stadtplanung, Wohnungswesen und Nationales Erschließungsinstitut unter einem Dach vereinigte.¹⁵⁹¹

Die Zu- und Unterordnung des Städtebaus in das Wohnungswesen nach dem Grundsatz „primero viviendas, después urbanismo“ (erst Wohnraum schaffen, dann Städte planen) hatte bei dessen vorrangigem Ziel des Massenwohnungsbaus zur Folge, dass den städtebaulichen Belangen nur eine nachrangige Bedeutung zukam.¹⁵⁹² Mit der Verlegung der obersten Planungsbehörde vom Innenministerium in das Wohnungsbauministerium fehlte den dem Innenministerium verantwortlichen lokalen Planungsinstitutionen der Ansprechpartner, sodass die im Bau- und Bodengesetz von 1956 institutionalisierte Kompetenzverteilung in der Bodenallokationspolitik ins Leere lief, noch verstärkt durch die regelmäßige Missachtung lokaler Bebauungspläne durch öffentliche und paraöffentliche Wohnungsbaugesellschaften.¹⁵⁹³ So betrieb eine eigene Abteilung des Wohnungsministeriums, die Gerencia de Urbanización, eigenständig und großflächig Wohnungs- und Stadtplanungspolitik auf lokaler Ebene.¹⁵⁹⁴

4.3.4 Die Wohnungsbauförderung

Die wohnungswirtschaftlichen Subventionen der fünfziger bis späten sechziger Jahre bestanden aus der Gewährung von Zuschüssen, Förderdarlehen und Steuervorteilen an Produzenten von Wohnraum, administriert von öffentlichen Institutionen wie INV und Banco de Crédito a la Construcción.¹⁵⁹⁵ Die Großwohnanlagen der späten fünfziger Jahre, die zur Unterbringung der die Großstädte strömenden Zuwanderer bestimmt waren, bestanden aus kleinen und einfachen Wohnungen, von denen zur Wahrung des sozialen Friedens sukzessive die meisten Mietwohnungen an die Bewohner verkauft wurden.¹⁵⁹⁶

Das Wohnbaugesetz von 1954/Ley de Viviendas de Renta Limitada sah in Fortsetzung des Musters der Angebotssubventionierung neben der Grundsteuerbefreiung zwei neue Förderlinien vor. Beide erhielten erhebliche Finanzierungshilfen, die über diejenigen der Programme von 1939 und 1944 hinaus gingen.¹⁵⁹⁷ Für Wohnungen der Gruppe 1 bestanden weder Preisbindungen, noch Nutzflächen- oder Baukostenbegrenzungen und aus Mitteln der Sozialversicherung wurde ein zinsloses öffentliches Darlehen in Höhe von 60 % der Gesamtkosten bereit gestellt. Die Wohnungen der Gruppe 2 waren an Baukosten- und Mietregulierungen gebunden. Die gewährten zinslosen Darlehen deckten bis zu 75 % der Kosten bei 50-jähriger Laufzeit ab, eine Aufstockung der Fremdfinanzie-

1590 Vgl. Wynn (1984), S. 133 f.

1591 Vgl. Tames (1980b), Bd. I, S. 576.

1592 Vgl. Klein (1988), S. 46 f.

1593 Vgl. Wynn (1984), S. 134.

1594 Vgl. Klein (1988), S. 46 f.

1595 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 99.

1596 Vgl. Leal (1998b), S. 3.

1597 Vgl. Klein (1988), S. 60.

rung bis auf 95 % war zulässig, bei Verkauf war eine Rendite von maximal 5 % erzielbar.¹⁵⁹⁸ Kommunen, öffentlichen und genossenschaftlichen Institutionen wurden zudem Zuschüsse in Höhe von bis zu 20 % der Baukosten gewährt. Viele Wohnungen der Gruppe 2 wurden von öffentlichen und paraöffentlichen Wohnungsbauträgern wie dem INV und dem OSH errichtet.¹⁵⁹⁹

Die Wohnungen des Sozialtyps/Viviendas de Tipo Social konzentrierten sich auf nicht akzeptabel untergebrachte Bewohner industrieller Zentren und Großstädte und gingen nach Amortisation des Darlehens in das Eigentum der Begünstigten über. Die Förderung wurde nur öffentlichen Bauträgern für Wohnungen bis 42 qm, ab 1956 50 qm Nutzfläche gewährt.¹⁶⁰⁰ Baustil und Ausstattung dieser frühen öffentlichen Wohnanlagen wurde richtungsweisend für die subventionierten Wohnanlagen des öffentlichen und privaten Sektors der nächsten Dekade.¹⁶⁰¹

Das Wohnungsbaugesetz von 1957/Ley de Viviendas Subvencionadas gewährte für jede Neubauwohnung mit einer Nutzfläche zwischen 50 qm und 150 qm sowie jährlich an den Lebenshaltungskostenindex anzupassender Mietpreisbindung, unabhängig vom Wohnungspreis, neben niedrig verzinslichen, von der Wohnungsgröße abhängigen Darlehen einen Baukostenzuschuss in Höhe von P 30.000. Die baukostenunabhängige Objektförderung wurde von privaten Bauträgern, die die Errichtung von Wohnungen mit weniger einschränkenden Auflagen und daher größeren Gewinnmöglichkeiten präferierten, gern angenommen.¹⁶⁰²

Machten frei finanzierte Wohnungen bei geringem Neubauvolumen bis Mitte der fünfziger Jahre noch die Hälfte der Fertigstellungen aus, so sank deren Anteil bis 1959 auf 9 %.¹⁶⁰³ 80 %–90 % der geförderten Wohnungen wurden vom privaten Sektor errichtet.¹⁶⁰⁴ Die Zahl der geförderten Eigentümerneubauwohnungen stieg von 200.000 im Zeitraum 1951–1955 auf 465.000 in den Jahren 1956–1960, weitere 65.000–100.000 entstanden in dieser Dekade ohne Förderung.¹⁶⁰⁵ Von den im Ersten Nationalen Wohnungsplan 1956–1960 projektierten 550.000 geförderten Wohnungen wurden innerhalb von fünf Jahren etwa 90 % errichtet.¹⁶⁰⁶ Treffsicherheit und Effizienz der Fördermaßnahmen der fünfziger bis späten sechziger Jahre waren in hohem Maße unbefriedigend. In neuen Wohnanlagen fehlten oft essentielle Infrastruktureinrichtungen. Ein unverhältnismäßig großer Anteil der Fördermittel floss in die Entwicklung teurer, für breite Schichten der Bevölkerung nicht bezahlbarer Wohneinheiten. Viele urbanen Bauvorhaben blieben unvollendet.¹⁶⁰⁷

1598 Vgl. Wynn (1984), S. 124, 130 f., 132 f.

1599 Vgl. Wynn (1984), S. 132 f.

1600 Vgl. Maestre Yenes (1979), S. 12; Santillana (1980), S. 819 f.

1601 Vgl. Wynn (1984), S. 128 f.

1602 Vgl. Wynn (1984), S. 124, 130 f., 132 f.; Cortés (1995), S. 270 f.

1603 Vgl. Tamañes (1980b), Bd. I, S. 574; McCrone/Stephens (1995), S. 99.

1604 Vgl. Wynn (1984), S. 129.

1605 Vgl. Balchin (1996d), S. 154.

1606 Vgl. Tamañes (1980b), Bd. I, S. 576; Wynn (1984), S. 121 f.; Cortés (1995), S. 273.

1607 Vgl. Balchin (1996d), S. 157.

4.3.5 Wohnungsversorgung und Wohnqualität

Die Wohnsituation innerhalb der Städte ist bis auf den heutigen Tag geprägt von der Bevorzugung der zentralen und zentrumsnahen Wohnlagen.¹⁶⁰⁸ Das hat dazu beigetragen, dass sich ein einheitliches, wenn auch im zeitlichen Ablauf je nach Stadt versetzt realisiertes Muster der Stadtentwicklung ausgeprägt hat, das sich durch enorme Verdichtungen in der Fläche und in der Höhe bei einem deutlichen Defizit an Infrastruktureinrichtungen und an Grün- und Freiflächen auszeichnet.¹⁶⁰⁹

Trotz des hohen Neubauvolumens hatte sich Mitte der fünfziger Jahre die Wohnungssituation quantitativ und qualitativ verschlechtert, zu konstatieren war eine klare Zielverfehlung der interventionistischen Wohnungspolitik.¹⁶¹⁰ Hatte die konkreteste Bedarfsprojektion am Anfang der Dekade noch in der im Wohnungszensus 1950 ermittelten Größenordnung von einer Million Wohnungen bis 1958 gelegen,¹⁶¹¹ so betrug bereits 1955 das Wohnungsdefizit rund 1,5 Millionen Wohnungen.¹⁶¹² Als Erblast der franquistischen Stadt verlangte das Problem eines spekulativ bedingten Überhangs an teuren und luxuriösen Wohnungen bei einem großen Defizit an preisgünstigem Wohnraum nach einer Lösung.¹⁶¹³

4.4 1960–1975: Desarrollismo, dynamisches wirtschaftliches Wachstum und Wohnungsbauboom

4.4.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Im Zuge der Integration in die Weltwirtschaft folgte der Stabilisierungskrise 1959–1961 eine lange Periode sehr dynamischen Wachstums bei beachtlicher Stabilität.¹⁶¹⁴ Überwiegend aus dem Opus Dei rekrutierte jüngere Experten besetzten ab 1957 sukzessive die Schaltstellen der politischen und wirtschaftlichen Macht.¹⁶¹⁵ Die mit Hilfe des Stabilisierungsplans erzwungene außenwirtschaftliche Öffnung induzierte über die Diffusion von in Importen inkorporiertem Wissen einen Anstieg der Produktivität.¹⁶¹⁶ Demographische Reserven in der Form von Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft und nicht erwerbstätiger weiblicher Bevölkerung wurden für die wirtschaftliche Entwicklung genutzt.¹⁶¹⁷ Erhebliche Einnahmen wurden aus Gastarbeiterirmessen und durch die rasche Ausweitung des Fremdenverkehrs erzielt. Bereits im Jahr 1975 betrug der Anteil des Tourismus an der Leistungsbilanz Spaniens rund 47 %.¹⁶¹⁸

1608 Vgl. Klein (1988), S. 294.

1609 Vgl. Klein (1988), S. 294 f.

1610 Vgl. Klein (1988), S. 57.

1611 Vgl. Instituto de Cultura Hispánica (1957), S. 26 ff.

1612 Vgl. Wynn (1984), S. 125.

1613 Vgl. Klein (1988), S. 295.

1614 Vgl. Cortés (1995), S. 274 f.

1615 Vgl. Bernecker (1984), S. 114.

1616 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 18.

1617 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 19.

1618 Vgl. Statistisches Bundesamt 1978.

Die an die Planificación im Nachbarland Frankreich angelehnte Entwicklungspolitik/ Planificación de Desarrollismo kombinierte eine besitzstandswahrende Industrialisierungspolitik mit einem autoritären, seit dem Bürgerkrieg kaum veränderten politischen System, das nichts in Betracht zog oder gar umsetzte, was die etablierten Interessen negativ tangiert hätte.¹⁶¹⁹ Die Stärke etablierter Interessengruppen und tradiert autarkistischer Vorstellungen manifestierte sich im Interventionismus der Entwicklungspläne.¹⁶²⁰ Die zentrale Entwicklungsplanung, deren Ansatzpunkte Annahmen über das zu erwartende Wachstum des Sozialprodukts waren,¹⁶²¹ nahm wenig Rücksicht auf lokale Gegebenheiten und erfolgte ohne wesentliche Kompetenzübertragungen auf regionale und/ oder lokale Institutionen.¹⁶²² Die schon zu Beginn der sechziger Jahre bestehenden erheblichen regionalen Einkommens- und Wachstumsunterschiede und demographischen Disparitäten verfestigten und verstärkten sich.¹⁶²³

Das Bruttosozialprodukt wuchs in den spanischen „Gründerjahren“ 1959–1975 jährlich durchschnittlich um real 7 %, das Pro-Kopf-Einkommen stieg von 58,5 % des EU-Durchschnitts auf 79,2 %.¹⁶²⁴ Vor dem Hintergrund einer Wachstumsrate der Bevölkerung von 1 % in den sechziger und siebziger Jahren und einer Nettoemigration nach Westeuropa, die offiziellen, das Ausmaß der Arbeitsmigration tendenziell unterschätzenden Zahlenangaben zufolge im Zeitraum 1960–1973 etwa 2,3 Millionen betrug,¹⁶²⁵ verlief die wirtschaftliche Entwicklung im Vergleich zur Ressourcenausstattung zu kapital- und energieintensiv.¹⁶²⁶ Die Staatsquote erhöhte sich von 19 % des BIP im Jahre 1960 auf 26 % 1974.¹⁶²⁷ Die Beschäftigungsanteil der Landwirtschaft fiel von 40 % auf 20 %. Eine Million Frauen nahmen erstmalig eine Erwerbstätigkeit auf.¹⁶²⁸

4.4.2 Die Planificación des Wohnungs- und Städtebaus

Die sechziger und siebziger Jahre waren gekennzeichnet von einem hohen Wohnungsbedarf als Folge des Wachstumsbooms in den Städten, dessen intensivste Phase in den sechziger Jahren lag.¹⁶²⁹ Der Anteil der Einpersonenhaushalte stieg bis 1970 auf 7,5 %.¹⁶³⁰ Das im Zensus von 1960 ermittelte Wohnungsdefizit lag weiterhin in der Größenordnung von einer Million.¹⁶³¹ 1.000 Haushalten standen 253 Wohneinheiten zur Verfügung,¹⁶³² die Wohneigentumsquote hatte sich auf 51 % erhöht.¹⁶³³ Die Mobilität war außerordentlich gering. So wohnten 1970 in den Provinzhauptstädten 20 % aller Fami-

1619 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 29.

1620 Vgl. Tamanes (1980b), Bd. II, S. 889; Fuentes Quintana (1993), S. 24.

1621 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 23.

1622 Vgl. Richardson (1976), S. 171, 174.

1623 Vgl. Tamanes (1980b), Bd. II, S. 1220.

1624 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 7 f.

1625 Vgl. Harrison (1993), S. 31 f.; Balchin (1996d), S. 149.

1626 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 25 f.

1627 Vgl. Canseco (1980), S. 180.

1628 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 19.

1629 Vgl. Klein (1988), S. 45, 89.

1630 Vgl. Cortés (1995), S. 246, 249; Cortés (1998), S. 4 f., 16.

1631 Vgl. Presidencia del Gobierno (1967), S. 258.

1632 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 700.

1633 Vgl. Neumann/Utterwedde (1993), S. 118.

lien 30 Jahre und länger, 20 % zwischen 15 und 29 Jahre, 26 % 7–14 Jahre und nur 34 % unter 7 Jahren in derselben Wohnung.¹⁶³⁴

Im Kontext der Entwicklungspolitik wurde das Wohneigentum zum fast ausschließlichen Adressat der Wohnungsbauförderung.¹⁶³⁵ Die zaghaften Versuche, einen gemeinnützigen Bestand aufzubauen, wurden aufgegeben.¹⁶³⁶ Der Nationale Wohnungsbauplan/Plan Nacional de Vivienda von 1961 sah vor, das Wohnungsdefizit, erhöht um den zusätzlichen Bedarf aus Sanierung, Wanderungsbewegungen und demographischer Entwicklung, bis 1976 auszugleichen. Rund 3,7 Millionen Wohnungen sollten neu erstellt werden.¹⁶³⁷ Statt einer Subventionierung der Wohnungserwerber durch soziale Zugangskriterien erfolgte die Wohnungsbauförderung weiterhin hoch regressiv primär auf Seiten der Wohnungshersteller.¹⁶³⁸ Frei finanzierte Wohnungen wurden durch ein Quotierungssystem gezielt begünstigt.¹⁶³⁹ Die Richtlinien sahen eine „für Spanien optimale durchschnittliche Siedlungsdichte“ von 500 Einwohnern pro Hektar sowie einen Bodenwertanteil von 15 % vor.¹⁶⁴⁰ Die Einhaltung dieser, in der Anwendungspraxis nur geringfügig revidierten Vorgaben beinhaltete nicht nur eine äußerst kompakte, vielgeschossige Bauweise, sondern auch den Verzicht auf größere Frei-, Verkehrs- und Erholungsflächen sowie auf Flächen für kommunale Dienstleistungsinstitutionen.¹⁶⁴¹ Das neu eingeführte Instrument des „konzertierten Städtebaus“/urbanismo concertado sollte es ermöglichen, ungeachtet der bestehenden Planungen innerhalb kürzester Zeit große städtebauliche Einheiten für Wohn- und Industrieansiedlungen zu schaffen.¹⁶⁴² Es blieb in seinen konkreten Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt gering.¹⁶⁴³

Wie der Wohnungsbauplan Vorgaben für Städtebau und Stadtplanung enthielt, die an nationalen Zielen orientiert waren, so orientierten sich die Entwicklungspläne an der zentralistischen Regional- und Standortpolitik.¹⁶⁴⁴ Im Ersten Entwicklungsplan 1964–1967 wurden waren 727.000 Neubauwohnungen vorgesehen.¹⁶⁴⁵ Im Zweiten Entwicklungsplan 1968–1971 wurde das anzustrebende Neubauvolumen aufgrund der unerwartet starken Binnenmigration um 169.000 Wohnungen auf 1,133 Millionen Wohnungen nach oben korrigiert.¹⁶⁴⁶ Im Dritten Entwicklungsplan 1972–1975 war ein jährliches Neubauvolumen von 335.750 Wohnungen vorgesehen.¹⁶⁴⁷

1634 Vgl. Rafols Esteve (1978), S. 140.

1635 Vgl. Balchin (1996d), S. 151.

1636 Vgl. Balchin (1996d), S. 162.

1637 Vgl. Ministerio de la Vivienda (1961); Wynn (1984), S. 135; Cortés (1995), S. 273.

1638 Vgl. Klein (1988), S. 64.

1639 Vgl. Tames (1980b), Bd. I, S. 574; Balchin (1996d), S. 151 f.

1640 Vgl. Wynn (1984), S. 137.

1641 Vgl. Wynn (1984), S. 137 f.

1642 Vgl. Klein (1988), S. 49.

1643 Vgl. Richardson (1976), S. 245 f.

1644 Vgl. Klein (1988), S. 47.

1645 Vgl. Klein (1988), S. 65.

1646 Vgl. Presidencia del Gobierno (1967), S. 259.

1647 Vgl. Santillana (1980), S. 827 f.

4.4.3 Der Wohnungsbauboom

Die Dynamik des ökonomischen und demographischen Wachstumsprozesses machte den Wohnungsbau zu einer rentablen Investition und gab ihm eine zentrale Stellung in der Kapitalakkumulation. Die Anreizstruktur begünstigte die Spekulation, sowohl mit Bauland als auch mit Wohnungen, und förderte inflationistische Tendenzen.¹⁶⁴⁸ Ab den sechziger Jahren setzte ein bis dahin ungekannter Bauboom ein, Bauland- und Wohnungsmarkt warfen als Investitionsobjekte hohe Gewinne ab, die diejenigen in anderen Wirtschaftssektoren übertrafen.¹⁶⁴⁹ Der private Sektor übernahm die Führungsrolle im Wohnungsbau, 1975 wurden 91 % der geförderten und 95 % aller Neubauwohnungen vom privaten Sektor errichtet.¹⁶⁵⁰

Der Wohnungsbestand nahm zwischen 1960 und 1981 bei einem überproportionalen Wachstum in den Provinzhauptstädten um 91 % auf 14,7 Millionen zu. Wies Spanien 1960 noch jährliche Zuwachsraten von weniger als 5 Neubauwohnungen pro 1.000 Einwohner auf, so stieg diese Kennziffer auf über 10 in den siebziger Jahren.¹⁶⁵¹ Bis zu 22,5 % der gesamtwirtschaftlichen Investitionen erfolgten im Wohnungsbau.¹⁶⁵² Zwischen 1964 und 1973 überstieg die Wachstumsrate der Investitionen im Wohnungsbau die Wachstumsrate des BIP.¹⁶⁵³ 1964 wurden 6 % des BIP im Wohnungsbau investiert, 1970 5,6 % und 1975 6,2 %.¹⁶⁵⁴

4.4.4 Die Wohnungsbaufinanzierung

Der Staat lenkte weiterhin in einem hohen Maße die Investitionsströme, langfristige Finanzierungen waren nur im regulierten Segment des Kapitalmarkts erhältlich.¹⁶⁵⁵ Die Sparkassen/Cajas de Ahorro entwickelten sich mit einem Marktanteil von 45 %–55 % in den siebziger Jahren neben dem INV und den staatseigenen Baufinanzierungsinstitutionen Banco Credito de Construcción und Banco Hipotecario de Espana, die sich durch Schatzbriefe des Finanzministeriums refinanzierten, zum wichtigsten Kreditgeber des Wohnungsbaus. Ein beträchtlicher Teil ihrer Ausleihungen war als regulierte Darlehen zum Förderzinssatz von 8,5 % bereit zu stellen.¹⁶⁵⁶

Die Finanzierung des Immobilienerwerbs erfolgte zu durchschnittlich einem Drittel mit Eigenmitteln.¹⁶⁵⁷ Bis zur Obergrenze von 50 % des Marktwerts waren von den Wohnungsbaufinanzierungsinstitutionen Darlehen mit maximal 10–12-jähriger Laufzeit erhältlich. Zusätzlich gewährten Veräußerer, Vorbesitzer oder Bauträger dreijährige Kredite.¹⁶⁵⁸ Die Vergabe subventionierter Darlehen wurde auf Hauptwohnsitze mittlerer Ausstat-

1648 Vgl. Klein (1988), S. 74.

1649 Vgl. Klein (1988), S. 60.

1650 Vgl. Banco Bilbao Vizcaya (1992), S. 77.

1651 Vgl. Instituto Nacional de Estadística, Anuarios Estadísticos, diverse Jahrgänge.

1652 Vgl. Santillana (1980), S. 826.

1653 Vgl. Santillana (1980), S. 819.

1654 Vgl. Santillana (1980), S. 829.

1655 Vgl. Alonso (1993), S. 202.

1656 Vgl. Alonso (1993), S. 203; Wynn (1984), S. 143.

1657 Vgl. Santillana (1980), S. 837.

1658 Vgl. Alonso (1993), S. 202.

tung begrenzt.¹⁶⁵⁹ Nach 1965 wurde die Direktförderung erheblich reduziert,¹⁶⁶⁰ einer direkten Förderung von P 7,7 Milliarden im Jahre 1967 und P 12,1 Milliarden 1969 durch das INV stand eine indirekte Förderung von P 6,1 Milliarden respektive P 19,8 Milliarden gegenüber.¹⁶⁶¹

Die Treffsicherheit der Direktförderung war weiterhin gering. Private Bauträger vereinnahmten den Großteil der Förderungen,¹⁶⁶² denn sie administrierten die Weiterleitung der Förderdarlehen an die Käufer und wählten die zu begünstigenden Haushalte aus.¹⁶⁶³ Bei Wohnungen der Gruppe 1 und bei subventionierten Wohnungen wurde lediglich geprüft, ob die Haushalte in der Lage waren, Kaufpreis oder Mielbelastung zu tragen. Sogar die primär von öffentlichen Bauträgern wie INV und OSH errichteten Wohnungen waren nach fünfjähriger Nutzung als Hauptwohnsitz zu Marktpreisen veräußerbar.¹⁶⁶⁴ Die Einhaltung der Kostenobergrenzen wurde kaum geprüft, sodass es häufig möglich war, mit Fördermitteln Wohnraum für höhere Einkommensschichten zu errichten und mit beträchtlichen Gewinnmargen an diese zu veräußern.¹⁶⁶⁵ In Katalonien betrug während dieser Epoche der Anteil des Bodens am Wohnungsendpreis zwischen 19 % und 37 %, während der Gewinnanteil des Baupromoters 20 % bis 30 % betragen konnte.¹⁶⁶⁶

4.4.5 Das Versagen der kommunalen Planungs- und Infrastrukturpolitik

Das Bau- und Bodengesetz von 1956 versagte bei der Steuerung des Stadtwachstums.¹⁶⁶⁷ Die Ursachen lagen weniger in den inhaltlichen Schwächen und Widersprüchen des Gesetzes, als vielmehr in den äußeren Konstellationen der Stadtplanungs- und Stadtentwicklungspraxis. Schwerfälligkeit, Ungeschicklichkeit, fehlende Kompetenz und Korruption in öffentlichen Ämtern hatten Nichtbeachtung und mangelhafte Anwendung der Gesetze durch die Zentral- und Lokalverwaltungen zur Folge. Fehlende Kommunalautonomie, zentralistische Sektoralpolitiken und dirigistische Wohnungsbaupolitik führten zu städtebaulicher Disziplinlosigkeit und zum Versagen der Kommunen beim Aufbau kommunaler Bodenpools.¹⁶⁶⁸ Auf Perioden stärkerer Wohnungsnachfrage wurde seitens der Kommunen im Regelfall nicht mit einer Ausweitung des Baulandangebots reagiert.¹⁶⁶⁹

Die Eigendynamik des Bau- und Immobilienmarktes machte oft planungsrechtliche Grundlagen zu Makulatur.¹⁶⁷⁰ Bebaut wurde möglichst billiger Grund, der sich häufig in den von der Bebauung freizuhaltenden Flächen fand.¹⁶⁷¹ Die unzureichende Koordina-

1659 Vgl. Wynn (1984), S. 143 f.

1660 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 99.

1661 Vgl. Rafols (1978), S. 72.

1662 Vgl. Wynn (1984), S. 141.

1663 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 100.

1664 Vgl. Wynn (1984), S. 142.

1665 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 99.

1666 Vgl. Klein (1988), S. 60.

1667 Vgl. Wynn (1984), S. 138 f.

1668 Vgl. Klein (1988), S. 51.

1669 Vgl. Cortés (1995), S. 299, 357 f.

1670 Vgl. Klein (1988), S. 45.

1671 Vgl. Klein (1988), S. 48.

tion zwischen staatlichen Stellen und Developern, die kleinbetriebliche Struktur der Bauindustrie sowie das häufige Versagen der Kommunen bei der Bereitstellung essenzieller Infrastruktur führten zu Bauruinen mit hunderttausenden unvollendeten Wohneinheiten.¹⁶⁷²

Das Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlich-demographischer Dynamik und Besitzstandswahrung in einem repressiven System war an den unkoordinierten und sich häufig konterkarierenden sektoralen Politikbereichen von Landesentwicklung, Städtebau, Wohnungsbau und Verkehrswesen abzulesen und prägte sich bis auf die Kommunalebene durch.¹⁶⁷³ Das Gesetz zur Förderung von Industriensiedlungen von 1963/Ley de Sectores Industriales de Interés Preferente als regionales Entwicklungsinstrument des Industrieministeriums legalisierte in seiner Auswirkung de facto die freie Standortwahl für Industrieniederlassungen.¹⁶⁷⁴ Mit dem Gesetz über Zentren und Zonen von nationalem touristischem Interesse wurde 1963 der Tourismus der Industriepolitik gleich gestellt, was die Erstellung von Feriensiedlungen unter Negierung jeglicher gültigen Planung ermöglichte, meist auf den gemäß Baugesetz nicht bebaubaren Freiflächen und ohne dass die formalen Plangrundlagen eines Plan Parcial eingehalten wurden.¹⁶⁷⁵

Das Gesetz über die Wertbestimmung der im Zuge einer Bauleitplanung enteigneten Flächen aus dem Jahre 1962 sollte dem Wohnungsministerium die zügige Realisierung von Projekten sichern, indem es für die Bebauung Ausnahmen vom Plan General zuließ.¹⁶⁷⁶ Die resultierende Dysfunktionalisierung der Stadtplanung ließ sich anhand von Flächennutzungsplänen/Planes Generales und Bebauungsplänen/Planes Parciales nachvollziehen, deren Bestimmungen oftmals nicht oder nur inkonsequent angewandt wurden. Insbesondere die Bebauungspläne dienten vielfach als Instrument der Spekulation, statt diese zu verhindern.¹⁶⁷⁷ Im Ergebnis kam es in der öffentlichen und privaten Bebauungspraxis zu Planes Parciales ohne gültigen Plan General sowie zu Planes Parciales, die den Plan General zu einer Anpassung an die Bebauungspraxis zwangen.¹⁶⁷⁸

Durch den erhöhten Finanzbedarf der wachsenden Städte, die in erster Linie die sozialen Folgekosten der nationalen, auf dynamisches industrielles Wachstum abzielenden Politik zu tragen hatten, erhielt die Frage der kommunalen Eigenmittel besonderes Gewicht. Mit der massiven Zuwanderung wurde die Schaffung umfangreicher Infrastruktur- und Folgeeinrichtungen notwendig, die zum überwiegenden Teil von der öffentlichen Hand bereit zu stellen und zu finanzieren waren. Die großen Gewinne im Wohnungsbau und in der Industrie jedoch wurden fast ausschließlich von privatwirtschaftlichen Akteuren abgeschöpft und kamen nur zu einem sehr geringen Teil dem Gemeinwesen zugute.¹⁶⁷⁹

Die seit den fünfziger Jahren zu beobachtende Verarmung der Städte intensivierte sich.¹⁶⁸⁰ Es fehlte an öffentlichen Mitteln in Höhe und Stetigkeit, um ein zufrieden-

1672 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 100.

1673 Vgl. Klein (1988), S. 285.

1674 Vgl. Richardson (1976), S. 189; Klein (1988), S. 48.

1675 Vgl. Klein (1988), S. 50.

1676 Vgl. Klein (1988), S. 47 f.

1677 Vgl. Klein (1988), S. 286.

1678 Vgl. Klein (1988), S. 48.

1679 Vgl. Perez Royo (1980), S. 32.

1680 Vgl. Perez Royo (1980), S. 32.

stellendes Angebot an Stadtentwicklung, öffentlichen Gütern und kommunalen Dienstleistungen bereit stellen zu können.¹⁶⁸¹ In manchen Kommunen hatte die indirekte Wohnungsbauförderung mit Hilfe von Einnahmeverzichten bei der Grundsteuer Ausfälle von 50 % und mehr der projektierten Einnahmen zur Folge.¹⁶⁸² Wiederholt, 1962, 1964, 1966, 1975 und 1979, wurde mit äußerst bescheidenem Erfolg versucht, durch Finanzreformen die Kommunalfinanzen neu zu ordnen.¹⁶⁸³

4.4.6 Wohnungsversorgung und Wohnqualität

Die Wohneigentumsquote erhöhte sich zwischen 1960 und 1970 von 51 % auf 63 %.¹⁶⁸⁴ Hoher Bevölkerungsdruck, starke horizontale und vertikale Verdichtung, industrielle Bautechniken, ungenügende Grünflächen und mangelhafte Infrastrukturausstattung prägten die Wohn- und Lebensbedingungen eines großen Teils der Binnenmigranten und Bewohner der randstädtischen Neubaugebiete.¹⁶⁸⁵ Zahlreiche Hochhauswohnungen jener Zeit waren von niedriger Qualität, das Wohnumfeld wenig attraktiv.¹⁶⁸⁶ Im Großraum Madrid erhöhten sich die Preise für Neubauwohnungen von 1974 bis 1977 um 32 % bis 48 %.¹⁶⁸⁷ Die durchschnittliche Nutzfläche einer Neubauwohnung, die im europäischen Durchschnitt 73,2 qm betrug, verringerte sich zwischen 1958 und 1965 von 75,8 qm auf 63,9 qm.¹⁶⁸⁸ Aufschluss über die weitere Wachstumsrichtung der Stadt gaben vielfach die in allen großen Städten vorhandenen Barackenviertel.¹⁶⁸⁹

Die Neubausiedlungen wurden in den sechziger Jahren zunehmend größer und umfassten meist über 1.500 Wohneinheiten. Das Ziel der Promotoren, die Baukosten zu minimieren und den knappen städtischen Boden optimal zu nutzen, führte häufig zu monotoner Einheitlichkeit im Aufbau der Blocks und der Wohnungen und ließ die Anzahl der Wohneinheiten im Gebäude und die Stockwerkszahl der Wohnanlagen ständig steigen.¹⁶⁹⁰ In den Ballungsgebieten besaßen 68 % der Wohngebäude mehr als 10 Wohneinheiten, 60 % mehr als 20. Dominierten in den sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre noch die 6–9-stöckigen Gebäude, so stammt nahezu die Hälfte der über zehngeschossigen Wohngebäude Spaniens aus den siebziger Jahren.¹⁶⁹¹

Bei einer Überproduktion von Mittelstandswohnungen blieb das strukturelle Defizit an Wohnungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen bestehen. Während die geförderten Wohnungen primär an Familien mittleren Einkommens veräußert wurden, kamen vom Wohnungsministerium in Auftrag gegebene Studien 1973 zu dem Ergebnis, dass in Vigo 54 % und in Barcelona 37 % der Familien außerstande waren, eine von

1681 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 25.

1682 Vgl. Wynn (1984), S. 146.

1683 Vgl. Klein (1988), S. 31.

1684 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 170.

1685 Vgl. Klein (1988), S. 108.

1686 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 100.

1687 Vgl. Wynn (1984), S. 140.

1688 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 100.

1689 Vgl. Wynn (1984), S. 138.

1690 Vgl. Wynn (1984), S. 136 f.

1691 Vgl. Instituto Nacional de Estadística (1984).

privatwirtschaftlichen Promotoren errichtete Neubauwohnung zu erwerben.¹⁶⁹² Die wachsende Verteilungsdiskrepanz alimentierte soziale Spannungen.¹⁶⁹³ Bei weiterhin hohem Wohnraumbedarf überstieg die Wachstumsrate der Leerstände bei weitem die des Bestands, die amtlich registrierte Zahl leer stehender Wohnungen verdreifachte sich zwischen 1960 und 1970 von 350.000 auf 1,1 Millionen.¹⁶⁹⁴ So standen im Jahre 1970 in Burgos 25 % und im Jahre 1981 in Valencia 21 % der Wohnungen leer.¹⁶⁹⁵

Seit den sechziger Jahren verschoben höhere Realeinkommen, Wohneigentumsförderung sowie geringe Verfügungsgewalt der Eigentümer, steuerliche Benachteiligung und niedrige Investitionserträge von Mietwohnungen die Gewichtung der Nutzungsformen kontinuierlich zu Gunsten des Wohneigentums.¹⁶⁹⁶ Zwar ermöglichte die Novellierung des Mietgesetzes 1964 nunmehr die Indexierung der laufenden Miete mit dem Verbraucherpreisindex,¹⁶⁹⁷ aber bei der überwiegenden Zahl der Altverträge, von denen 1970 16 % seit mehr als 30 Jahren bestanden, deckte die Miete bei weitem nicht die Wohnungsnutzungskosten.¹⁶⁹⁸ Der Anteil der Mietwohnungen an den Hauptwohnsitzen ging zwischen 1960 und 1970 von 45,5 % auf 30 % zurück.¹⁶⁹⁹

Während in den mitteleuropäischen Städten die sich an die Altstadt anschließenden zentralen Innenstadtlagen bis in die jüngste Zeit an Bevölkerung und sozialem Status verloren, blieben sie in Spanien eine bevorzugte Wohnlage.¹⁷⁰⁰ Aufgrund ihrer baulichen Konzentration und Kompaktheit bildete die spanische Stadt kein flächenhaftes Stadt-Land-Kontinuum aus, sondern wies auch in den Neubaugebieten des Stadtrandes Wohnhochhausbebauung auf, die oft unmittelbar an die agrarischen Flächen grenzte.¹⁷⁰¹ Wurden Mitte der sechziger Jahre in der Bundesrepublik 46 % der Neubauwohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern errichtet, so waren es in Spanien 9%.¹⁷⁰² Als Pendant zur großstädtischen Lebensweise erwarb ein vergleichsweise großer Teil der Haushalte Zweitwohnungen,¹⁷⁰³ deren Anteil am Wohnungsbestand sich zwischen 1960 und 1970 von 4,5 % auf 8,5 % erhöhte.¹⁷⁰⁴

1692 Vgl. Wynn (1984), S. 141; Rafols Esteve (1978), S. 67.

1693 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 28.

1694 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 99.

1695 Vgl. Klein (1988), S. 286.

1696 Vgl. Balchin (1996d), S. 162; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 173.

1697 Vgl. Sánchez Villar (1992), S. 181; Rafols Esteve (1978), S. 130 f.

1698 Vgl. Rafols Esteve (1978), S. 140.

1699 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 173; McCrone/Stephens (1995), S. 113.

1700 Vgl. Klein (1988), S. 108.

1701 Vgl. Klein (1988), S. 108, 110.

1702 Vgl. Tames (1980b), Bd. I, S. 578.

1703 Vgl. Klein (1988), S. 2.

1704 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 500.

4.5 1976–1985: Ölpreiskrise, Demokratisierung, Annäherung an die Europäische Union und Neuordnung der Wohnungs- und Bodenpolitik

4.5.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Mit dem Beginn der Ölpreiskrise brach 1973 die wirtschaftliche Dynamik ein.¹⁷⁰⁵ Seit 1976 ist die Geburtenrate, ausgehend vom vergleichsweise hohen Niveau von durchschnittlich 3,0 Kindern je Frau, deutlich rückläufig,¹⁷⁰⁶ die Wachstumsrate der Bevölkerung sank kontinuierlich bis auf 0,5 % in den achtziger Jahren. Der Saldo der Außenmigration kehrte sich um, Mitte der siebziger Jahre wurde Spanien zum Nettoeinwanderungsland.¹⁷⁰⁷ Viele Gastarbeiter kehrten in ihre Heimat zurück, während gleichzeitig die ersten Zuwanderer aus Nordafrika ins Land kamen.¹⁷⁰⁸

Die zu energieintensive Industrialisierung bei hoher Abhängigkeit der Volkswirtschaft von Erdölimporten sowie das Zusammentreffen der ökonomischen mit einer politischen Krise führten dazu, dass das Land von der strukturellen Krise besonders intensiv getroffen wurde, die Terms of Trade fielen stärker als im OECD-Durchschnitt.¹⁷⁰⁹ Auf dem Höhepunkt der wirtschaftlichen und politischen Krise im Jahre 1977 lag die Inflationsrate bei 44,7 %, und der Einbruch der Tourismuseinnahmen ließ das Leistungsbilanzdefizit bei einem Handelsbilanzdefizit von \$ 7 Milliarden auf \$ 5 Milliarden ansteigen.¹⁷¹⁰ Bei einer Staatsquote von nur 27 % des BIP¹⁷¹¹ näherten sich die Arbeitslosenzahlen der Milliongrenze, die Außenhandelsschulden wuchsen stark an und eine massive Kapitalflucht setzte ein.¹⁷¹²

Das Erfordernis kompensatorischer Wirtschaftspolitik im Kontext sozialpartnerschaftlicher Politikformen im Übergang zur Demokratie ermöglichte keine schnelle Anpassung an die veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen.¹⁷¹³ Im Pakt von Moncloa im Jahre 1977 einigten sich zwar zunächst alle parlamentarischen Parteien auf eine Stabilisierungspolitik, um den wirtschaftlichen Zusammenbruch abzuwenden,¹⁷¹⁴ aber den einflussreichen sozioökonomischen Interessengruppen gelang es bald, den auf politischer Ebene erzielten Konsens sukzessive aufzuweichen.¹⁷¹⁵ Im Zuge der Transformation eines stark dirigistischen Wirtschaftssystems in eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung wuchsen Privatisierungsgrad und Staatsquote gleichzeitig.¹⁷¹⁶

Mit der Erholung der weltwirtschaftlichen Konjunktur Mitte der achtziger Jahre kehrte auch in Spanien die wirtschaftliche Dynamik zurück.¹⁷¹⁷ 1986 erreichte das Pro-Kopf-Einkommen 69 % des EU-Durchschnitts.¹⁷¹⁸ Spanien hatte sich zu einer Demokra-

1705 Vgl. Klein (1988), S. 53.

1706 Vgl. Nadal (1973), S. 13 ff.

1707 Vgl. Harrison (1993), S. 31

1708 Vgl. Tortras (1989), S. 4, 35; McCrone/Stephens (1995), S. 96.

1709 Vgl. Tamañes (1980b), Bd. II, S. 848.

1710 Vgl. Tamañes (1980b), Bd. II, S. 848; Fuentes Quintana (1993), S. 46.

1711 Vgl. Canseco (1980), S. 180.

1712 Vgl. Tamañes (1980b), Bd. II, S. 1188.

1713 Vgl. Held (1992), S. 190; Fuentes Quintana (1993), S. 39 f.

1714 Vgl. Tamañes (1980b), Bd. II, S. 1198.

1715 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 50 ff.

1716 Vgl. Held (1992), S. 191.

1717 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 59.

1718 Vgl. Eurostat (1997a), S. 210; Eurostat (1999), S. 232.

tie westeuropäischen Zuschnitts entwickelt und wurde zum 1. Januar 1986 in die Europäische Gemeinschaft aufgenommen.¹⁷¹⁹

4.5.2 Der wohnungswirtschaftliche Sektor in der Transitionsphase

Der Übergang von einer stark interventionistischen Wirtschaftspolitik zu einem marktwirtschaftlichen System verlief nicht ohne Rückwirkungen auf die Wohnungswirtschaft.¹⁷²⁰ Von der Wirtschaftskrise war der Wohnungsbausektor stark betroffen.¹⁷²¹ Die seit Mitte der siebziger Jahre rasch steigenden Inflationsraten verursachten zunehmend größere Schwierigkeiten für das Fördersystem.¹⁷²² Mit der Verlangsamung des Wachstums in den Industrieregionen nahm die Landflucht ab.¹⁷²³ Nach einem Anstieg der Urbanisierungsquote auf über 70 % im Jahre 1981, die den Anteil der in Städten mit über 100.000 Einwohnern lebenden Bevölkerung von 19 % 1940 auf 42 % erhöht hatte,¹⁷²⁴ kam der Verstädterungsprozess allmählich zum Stillstand.¹⁷²⁵ Die Fertigstellungen sanken 1978 rapide ab und pendelten sich erst allmählich wieder auf dem gewohnten Niveau ein.¹⁷²⁶

War Stadtentwicklung bis 1973 geprägt von kontinuierlicher Zuwanderung und nahezu inhaltsgleich mit Stadterweiterung, so kehrte sie sich ab der zweiten Hälfte der siebziger und vor allem in den achtziger Jahren in eine Binnenentwicklung um. Nicht mehr die weitere Produktion von Bauflächen und deren Bebauung waren notwendig, sondern Sanierung und Stadterneuerung.¹⁷²⁷ In Gebieten mit abnehmender Bevölkerung blieben zunehmend Wohnungen leer. Der Zweitwohnungssektor wuchs mit einem Anstieg von 8,5 % des Wohnungsbestandes auf 15,4 % zwischen 1970 und 1981 wesentlich rascher als die Zahl der Hauptwohnsitze. Ende der siebziger Jahre begann eine zaghafte Suburbanisierung.¹⁷²⁸

In der Transitionsphase besaß Spanien eine der aktivsten und organisiertesten Bürgerinitiativenbewegungen in Europa.¹⁷²⁹ Sie beanspruchten Freiräume für die Privatinitiative, ein zivilgesellschaftlicher Anspruch angesichts des hohen Anteils an privatem Wohneigentum.¹⁷³⁰ In den Jahren des Übergangs spielten sie eine Vorreiterrolle in der Demokratisierung und fanden auf öffentlicher Seite Partner in den neu gewählten, demokratischen Stadtverwaltungen.¹⁷³¹ Die Stadtteillbewegungen/Asociaciones de Vecinos, die in den siebziger Jahren mit Forderungen zu Wohnungs- und Infrastrukturproblemen aktiv wurden und sich im weiteren Verlauf zunehmend auch auf regionaler und über-

1719 Vgl. Klein (1988), S. 26.

1720 Vgl. Balchin (1996d), S. 152.

1721 Vgl. Tames (1980b), Bd. I, S. 583.

1722 Vgl. Cortés (1995), S. 274 f.

1723 Vgl. Wynn (1984), S. 140.

1724 Vgl. Harrison (1993), S. 33; Balchin (1996d), S. 149.

1725 Vgl. Klein (1988), S. 288.

1726 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 702.

1727 Vgl. Klein (1988), S. 53.

1728 Vgl. Klein (1988), S. 93; Pareja/San Martín (1999), S. 700.

1729 Vgl. Wynn (1984), S. 145.

1730 Vgl. Held (1992), S. 208.

1731 Vgl. MOPU (1989).

regionaler Ebene organisierten, besaßen als Korrektiv der Wohnungsbau- und Stadtentwicklung eine wichtige Funktion.¹⁷³² Oftmals stellten sie das einzige Gegengewicht zur privaten und kommunalen Planung dar.¹⁷³³ Ihre Kampagnen, vor allem in den übelsten Wohnanlagen und Barackenvierteln, produzierten innovative Lösungen, sie engagierten eigene Planungsteams und stellten die Finanzierung durch das INV und andere öffentliche Institutionen sicher.¹⁷³⁴ Mit den neuen Stadtentwicklungsplänen der achtziger Jahre wurde schrittweise die Planungsbeteiligung der Stadtteilbewegungen eingeführt.¹⁷³⁵

Nach der Transitionsphase ging die traditionelle soziale Kohäsion in den Stadtteilen spürbar zurück. Innerhalb der Verwaltung kam es zu Spannungen zwischen Verwaltungsteilen, die mit den Stadtteilbewegungen zusammen arbeiteten, und Fachleuten und Planern, die die Entwertung ihrer strukturierenden Arbeit durch einen unkontrollierten Schattenurbanismus befürchteten. Bei steigenden Grundstückspreisen und komplexer werdenden städtebaulichen Problemen verdrängten nunmehr professionelle Unternehmen und Institutionen des Städtebaus die Stadtteilbewegungen. Insbesondere das Fehlen der Bürgerkomponente und der Verankerung im Stadtteil unterschied die neu entstehenden Public-Privat-Partnerships von der Kooperation zwischen privatem und öffentlichen Sektor in der Transitionsphase.¹⁷³⁶

4.5.3 Die Neuordnung der wohnungspolitischen Zuständigkeiten

Die Verfassung von 1978 schrieb in Artikel 47 das Recht auf angemessenes Wohnen fest und verpflichtete die öffentliche Hand, die Rahmenbedingungen zur Realisierung dieses Rechts im Einklang mit dem öffentlichen Interesse zu schaffen, Spekulation zu verhindern sowie die lokalen Gebietskörperschaften an den durch kommunale Entwicklung entstandenen Wertzuwächsen zu beteiligen.¹⁷³⁷ Die Zuständigkeiten für die Wohnungspolitik wurden neu geregelt. Die Verantwortung für die Wohnungsbaufinanzierung sowie für das Steuer- und Mietrecht verblieben dem Zentralstaat.¹⁷³⁸ Das 1977 gegründete Städtebauministerium/Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo/MOPU, ein „überbürokratisiertes Makro-Ministerium“¹⁷³⁹, übernahm die Agenden des früheren Wohnungsministeriums INV sowie die städtebaulichen Belange. Die Raumplanung war nunmehr im wesentlichen Aufgabe der autonomen Regionen.¹⁷⁴⁰ Die Zentralregierung behielt jedoch weiterhin einen bedeutenden Einfluss, denn alle Pläne waren an den übergeordneten Planungen auszurichten, und das Instrument der Fachplanung ermöglichte Durchgriffsmöglichkeiten bis auf die kommunale Ebene.¹⁷⁴¹

Die Übertragung wohnungspolitischer Agenden vom Zentralstaat auf die autonomen Regionen wurde durch das Fehlen ausreichender begleitender Ressourcen beeinträchtigt.

1732 Vgl. Klein (1988), S. 293.

1733 Vgl. Klein (1988), S. 294.

1734 Vgl. Wynn (1984), S. 145.

1735 Vgl. Klein (1988), S. 294.

1736 Vgl. Held (1992), S. 209.

1737 Vgl. Cladera/Bruns (2000), S. 562; Oxley/Smith (1996), S. 15.

1738 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 166.

1739 Tamanes (1980b), Bd. I, S. 581.

1740 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 166; Pareja/San Martín (1998), S. 4; Klein (1988), S. 53.

1741 Vgl. Klein (1988), S. 54.

tigt.¹⁷⁴² Mehrere Jahre lang bestand ein administratives Vakuum, weil den Regionalregierungen die fachliche Kompetenz fehlte.¹⁷⁴³ Noch 1981 entfielen nur 3 % der öffentlichen Ausgaben auf die Regionen und 10 % auf die Kommunen, aber 87 % auf die Zentralregierung.¹⁷⁴⁴ Erst 1985 konnte die Übergabe der Zuständigkeiten als abgeschlossen betrachtet werden,¹⁷⁴⁵ was den autonomen Regionen nunmehr Möglichkeiten eröffnete, eigene regionale Förderprogramme zu entwickeln oder auch zentralstaatliche, zweckgebundene Wohnungsbaufördermittel für andere Aufgaben einzusetzen.¹⁷⁴⁶

Die Bedeutung der kommunalen Stadtplanung erhöhte sich durch die Einführung von Kommunalwahlen im Jahre 1979.¹⁷⁴⁷ Zunehmend gingen die Städte dazu über, Planungen selbst durchzuführen. Dabei zeigte sich eine allgemeine Veraltung der städtischen Planung, so stammten 1980 die *Planes Generales* in 40 Städten aus der Zeit vor 1976 und in 21 Städten aus den sechziger Jahren.¹⁷⁴⁸ Die Schwerpunkte der Stadtentwicklung verlagerten sich auf Infrastruktur- und Wohnumfeldverbesserungen, bei den Planungsverfahren gab es Bürgerbeteiligungen, ökologische Aspekte wurden einbezogen.¹⁷⁴⁹ Häufig wurden Genehmigungsverfahren annulliert, um sich abzeichnende übermäßige Verdichtungen zu verhindern. Oft kam es zu Finanzierungsschwierigkeiten und spekulativ bedingten Verzögerungen der Bebauung, sodass im Ergebnis von den in den Bebauungsplänen ausgewiesenen Neubauwohnungen lediglich etwa die Hälfte tatsächlich gebaut wurde. Flächenextensive Siedlungen zentralstaatlicher Institutionen wurden meist ohne *Plan Parcial* und außerhalb der kommunal festgesetzten Planungsflächen errichtet.¹⁷⁵⁰

4.5.4 Die Fuentes-Quintana-Reform des Steuer- und Abgabensystems 1977

In der Fuentes-Quintana-Reform wurde 1977 das Steuer- und Abgabensystem grundlegend reformiert und erhielt seine im wesentlichen noch heute gültige Ausgestaltung.¹⁷⁵¹ 68 % der Steuer- und Abgabenbelastung entfiel 1982 auf indirekte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge.¹⁷⁵² Neben der Grundsteuer, die mehr als die Hälfte zum direkten kommunalen Steueraufkommen beitrug, erhielten die Kommunen eine bei Eigentumsänderung fällige Wertzuwachssteuer/*plusvalía* auf den innerhalb ihrer Gemarkungsgrenzen gelegenen Bodenwert urbaner Grundstücke als eigenständige Steuerquelle.¹⁷⁵³

Seit 1978 wird das selbst genutzte Wohneigentum steuerlich nach dem Investitionsgutmodell gefördert.¹⁷⁵⁴ Bei einer pauschalierten Besteuerung der impliziten Miete mit

1742 Vgl. Pareja/San Martín (1998), S. 14.

1743 Vgl. Cortés (1995), S. 277.

1744 Vgl. Held (1992), S. 191.

1745 Vgl. Cortés (1995), S. 277.

1746 Vgl. Cortés (1995), S. 287; Pareja/Riera (1994), S. 166.

1747 Vgl. Klein (1988), S. 29.

1748 Vgl. Klein (1988), S. 102.

1749 Vgl. Klein (1988), S. 287.

1750 Vgl. Klein (1988), S. 104.

1751 Vgl. Comin (1993), S. 1086 ff.

1752 Vgl. Wood (1988), S. 236.

1753 Vgl. Pareja/San Martín (1998), S. 2; EMF (1997), S. 46.

1754 Vgl. Santillana (1980), S. 838; Levenfield (1998), S. 2.

3 % des offiziellen Werts der Immobilie und des Abzugs der Darlehenszinsen von der Steuerbemessungsgrundlage waren 1978 15 % der Investitionssumme von der zu entrichtenden Bruttosteuerzahllast der Einkommensteuer/Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas/IRPF absetzbar, realisierte Wertsteigerungen bei Wohnimmobilien unterlagen, durch eine Reihe von Sonderregelungen in der Wirkung beträchtlich abgemildert, der Steuerpflicht. Bei Veräußerung eines Hauptwohnsitzes erzielte Gewinne blieben steuerfrei, sofern der Erlös innerhalb von zwei Jahren in ein Folgeobjekt investiert wurde.¹⁷⁵⁵ Mit dem Boyer-Dekret wurde 1985 die Absetzbarkeit der Wohnungsbauinvestitionen von 15 % auf 17 % angehoben und auf Zweitwohnsitze ausgedehnt, für Käufe aus dem Bestand konnten 15 % geltend gemacht werden.¹⁷⁵⁶

Die Einführung der vergleichbar großzügigen steuerlichen Wohneigentumsförderung erhöhte die Beanspruchung des öffentlichen Haushalts durch die Subventionierung des wohnungswirtschaftlichen Sektors von 14,8 % 1977 auf 26 % 1979.¹⁷⁵⁷ Bereits 1978 überstieg die indirekte Förderung die 0,6 % des BIP beanspruchende direkte Wohnungsbauförderung.¹⁷⁵⁸ Die Durchsetzungsfähigkeit des Steueranspruchs auf Grundvermögen blieb lange Zeit gering, sodass in der Praxis vorrangig in Immobilien mit Hilfe der Technik der Unterverbriefung nicht versteuerte Einkünfte reinvestiert und Steuern hinterzogen wurden.¹⁷⁵⁹

4.5.5 Die Deregulierung und Liberalisierung des Kapitalmarktes

Trotz großzügiger steuerlicher Förderung führte die äußerst restriktive Kreditvergabepraxis des Bankensektors in den siebziger Jahren zu nahezu untragbaren Belastungen der Haushalte durch Zins- und Tilgungsleistungen.¹⁷⁶⁰ An Beleihungen geförderter Wohnungen zeigten private Baufinanzierungsinstitute kaum Interesse.¹⁷⁶¹

Im Zuge der Annäherung Spaniens an die Europäische Union erfolgte 1981 eine durchgreifende Deregulierung und Liberalisierung des Kapitalmarktes,¹⁷⁶² die sektorspezifischen Kreditvolumensvorgaben sowie die Begrenzungen für aktive und passive Zinsen wurden fast vollständig aufgehoben.¹⁷⁶³ Innerhalb einer Dekade wandelte sich einer der am höchsten regulierten Finanzmärkte Europas zu einem der liberalsten.¹⁷⁶⁴ Durch den Übergang auf variable Zinsen verlagerten die Kreditinstitute das Zinsänderungsrisiko auf die Darlehensnehmer.¹⁷⁶⁵ Die Laufzeiten verlängerten sich von 8–10 Jahren auf 10–15 Jahre, die Beleihungsgrenze stieg von 50 % auf 80 % des Marktpreises, für alle Kreditnehmer wurden Solvenzprüfungen eingeführt.¹⁷⁶⁶ Die zur Refinanzierung neu

1755 Vgl. Art. 10 Real decreto 1841/199; OECD (1994), S. 163.

1756 Vgl. Cortés (1995), S. 308.

1757 Vgl. Santillana (1980), S. 838.

1758 Vgl. Wynn (1984), S. 146.

1759 Vgl. Selling (1991a), S. 185; Norbisrath (1995), S. 158 f.

1760 Vgl. Ley de regulación del Mercado Hipotecario.

1761 Vgl. Alonso (1993), S. 212.

1762 Vgl. Ley de regulación del Mercado Hipotecario.

1763 Vgl. Comité de Expertos (1992), S. 78; Alonso (1993), S. 205.

1764 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 97.

1765 Vgl. Comité de Expertos (1992), S. 78.

1766 Vgl. Alonso (1993), S. 198, McCrone/Stephens (1995), S. 100; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 177 f.

angebotenen Hypothekarpfandbriefe/cédulas hipotecarias wurden bis 1987 mit einer Steuerbegünstigung von 15 % des Nennwerts ausgestattet und fanden daher breite Akzeptanz.¹⁷⁶⁷ Als Kapitalanlage wurde der Wohnungsmarkt attraktiver.¹⁷⁶⁸ Die Deregulierung der Baufinanzierung bei stagnierenden Baufertigstellungen in der Rezession alimentierte über Preissteigerungen im Immobiliensektor eine Umverteilung von Wohnungskäufern auf Baupromotoren und Eigentümer von Bauland und Wohnimmobilien, die nicht vom öffentlichen Sektor abgeschöpft werden konnte und zusätzlich Nachfrage dämpfend wirkte.¹⁷⁶⁹ Die Sparquote sank zwischen 1985 und 1988 von 5,2 % auf 1,4 %.¹⁷⁷⁰

4.5.6 Das novellierte Bau- und Bodengesetz von 1976/Ley de Suelo

Das novellierte Bau- und Bodengesetz von 1976/Ley de Suelo lehnte sich inhaltlich und verbal stark an seinen Vorläufer an und war auf die Außenentwicklung der Städte gerichtet.¹⁷⁷¹ Es sollte flexiblere Reaktionen auf konjunkturelle Einflüsse sowie auf Bodenknappeit und die damit verbundenen spekulativen Tendenzen für die Stadtentwicklung ermöglichen.¹⁷⁷² Die Kommunen wurden ermächtigt, eigenständige Planungsämter/Gerencias de Urbanismo für Funktionen wie Entwurf, Ausführung und Überwachung der Stadtentwicklungs- und Bebauungsplanungen und Bodenenteignungsverfahren einzurichten, was eine funktionale und institutionelle Stärkung der Stadtplanung und Stadtentwicklung bedeutete.¹⁷⁷³ Überdimensionierte kommunale Baulandreserven, sofern vorhanden, waren aufzulösen.¹⁷⁷⁴

An Flächennutzungskategorien waren im wesentlichen Bauland zur unmittelbaren Nutzung, Bauland für mittelfristige Nutzung sowie Nicht-Bauland vorgesehen.¹⁷⁷⁵ Ohne spezifische Plangrundlage außer dem Plan General war eine dreigeschossige Bebauung zulässig.¹⁷⁷⁶ Für die Planes Parciales gab es große Gestaltungsspielräume, da Spezifizierungen fehlten.¹⁷⁷⁷ Die für spätere Stadterneuerungen zentrale Planfigur des Plan Especial bezog sich ausschließlich auf die traditionelle Stadtbildpflege und die Erhaltung historischer Gebäude.¹⁷⁷⁸

4.5.7 Die Neuordnung der Wohnungsbauförderung

Das Wohnungsbaugesetz 1976 bot die Förderungen mit Ausnahme der 20-jährigen 90 %igen Grundsteuerbefreiung nicht mehr den Bauträgern an, sondern den Haushal-

1767 Vgl. Comité de Expertos (1992), S. 78.

1768 Vgl. Tamañes (1980b), Bd. I, S. 583.

1769 Vgl. Pfeiffer (1993), S. 234; Kleiber (1993), S. 389.

1770 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 116.

1771 Vgl. Klein (1988), S. 286.

1772 Vgl. Klein (1988), S. 52.

1773 Vgl. Legislación del Suelo 1981, Reglamento-Art. 15–20.

1774 Vgl. Klein (1988), S. 74.

1775 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 185.

1776 Vgl. Klein (1988), S. 52.

1777 Vgl. Klein (1988), S. 102.

1778 Vgl. Ley del Suelo 1976, Art. 17, 18.

ten.¹⁷⁷⁹ An die Stelle der Wohnung der Gruppe 2 und der subventionierten Wohnung trat die Sozialwohnung/Vivienda Social. Die Förderung bestand aus Zinszuschüssen zu Kapitalmarktdarlehen, die den Zinssatz auf 4 % absenkten. Finanziert wurde bis zu 95 % des Kaufpreises bei einer Laufzeit bis zu 25 Jahren.¹⁷⁸⁰ Wegen der hohen Inflationsraten wurden die Annuitäten progressiv gestaltet mit einem jährlichen Anstieg um 4 %.¹⁷⁸¹

Weil der Kapitaldienst 18 %–25 % des Familieneinkommens nicht übersteigen sollte und Haushalte mit ausreichend hohem Einkommen auf das nicht geförderte Angebot verwiesen werden konnten, wurden nur diejenigen Haushalte zur Förderung zugelassen, deren Jahreseinkommen zwischen 11 % des Wohnungspreises und dem 2,5fachen des gesetzlichen Mindestlohns/Salario Mínimo Interprofesional/SMI lag.¹⁷⁸² Die Förderung variierte in Abhängigkeit von Haushaltseinkommen, Familiengröße und Richtpreis der Wohnung.¹⁷⁸³ Ausstattungs- und Qualitätsstandards wurden 1977 spezifiziert.¹⁷⁸⁴ 350.000 Familien bewarben sich für eine Sozialwohnung. Trotz einer Flut von Anträgen wurden von den insgesamt für 1976–1978 vorgesehenen 450.000 nur 18.000 geförderte Wohnungen, darunter 9.000 Sozialwohnungen, errichtet.¹⁷⁸⁵ Zum einen wirkte sich die ökonomische Krise stark dämpfend auf das Baugewerbe aus, zum anderen wurde die Kooperation der Kreditinstitute bei einer so hohen Fremdfinanzierung überschätzt.¹⁷⁸⁶

4.5.8 Der Übergang zur Subjektförderung – die Förderlinie VPO-Wohnung/Vivienda de Protección Oficial

Ab 1978 gab es nur mehr einen Typ geförderter Wohnungen/Viviendas de Protección Oficial/VPO mit einer Differenzierung nach öffentlicher oder privater Bauträgerschaft. Konzipiert für eine maximale Nutzfläche von 90 qm, genau spezifizierte Preisobergrenzen und Qualitätsstandards enthielt die Förderlinie erstmalig Komponenten einer auf breite Schichten der Bevölkerung zugeschnittenen Subjektförderung.¹⁷⁸⁷ Bauträger dieser Wohnungen konnten ein Förderdarlehen für bis zu 75 % des Richtpreises/módulo ponderado erhalten, das während der vorgesehenen Bauzeit von 3 Jahren tilgungsfrei blieb und dann auf die Käufer über ging. Der Förderzinssatz betrug 11 % bei einem Referenzzinssatz von 14 %, die Tilgung erfolgte innerhalb von 14 Jahren.¹⁷⁸⁸ VPO-Wohnungen waren wie ihre Vorgänger für 20 Jahre zu 90 % grundsteuerbefreit, ferner bestand eine Befreiung von der Erbschaftsteuer für den ersten Erbfall sowie eine generelle Befreiung von der Stempelsteuer für alle Eigentumswechsel im Zusammenhang mit der Errichtung.¹⁷⁸⁹

1779 Vgl. Cortés (1995), S. 277.

1780 Vgl. Santillana (1980), S. 821; Wynn (1984), S. 143; Cortés (1995), S. 284.

1781 Vgl. Cortés (1995), S. 284.

1782 Vgl. Maestre Yenes (1979), S. 14; Wynn (1984), S. 141, 143.

1783 Vgl. Wynn (1984), S. 143.

1784 Vgl. Wynn (1984), S. 144.

1785 Vgl. Wynn (1984), S. 144; Cortés (1995), S. 276.

1786 Vgl. Maestre Yenes (1979), S. 14 f; Tamanes (1980b), Bd. I, S. 581; Wynn (1984), S. 144 f.

1787 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 179 f., Balchin (1996d), S. 157.

1788 Vgl. GESINCA (1979), S. 32; Cortés (1995), S. 284 f.

1789 Vgl. Santillana (1980), S. 838.

Da die Förderlinie primär konjunktur-, wachstums- und beschäftigungspolitische Zielsetzungen verfolgte, war der Erwerb der Wohnungen allen Bevölkerungsgruppen möglich.¹⁷⁹⁰ Die einkommensabhängige Zusatzförderung für die ärmeren Käufer setzte sich zusammen aus einem staatlichen Darlehen in Höhe von 15 % des Richtpreises und einem zinslosen Darlehen, das 50 % der Zinsbelastung abdeckte.¹⁷⁹¹ Während der hohen Inflationsraten der siebziger Jahre wurden die Annuitäten weiterhin progressiv gestaltet mit einer jährlichen Steigerungsrate von 3 % oder 4 %. Das Städtebauministerium vereinbarte jährlich mit den Kreditinstituten geringfügig unter dem Marktzinssatz liegende, subventionierte Referenzzinssätze/préstamos cualificados für die gesamte Laufzeit der im Folgejahr zur Vergabe kommenden Hypotheken.¹⁷⁹²

Das Wohnungsbauplan 1981–83 verfolgte primär konjunkturelle Zielsetzungen.¹⁷⁹³ Es sah 571.000 geförderte Wohnungen vor, davon 90.000 für Haushalte mit niedrigem Einkommen.¹⁷⁹⁴ Der Wohnungsbauplan 1984–1987 wollte berücksichtigen, dass bei immer mehr Zweitwohnungen und Leerständen rund 3 Millionen Substandardwohnungen Renovierung oder Abbruch nötig hatten.¹⁷⁹⁵ Zinszuschüsse für Neubau, Instandsetzung und Modernisierung senkten bei einer Laufzeit von 13 Jahren sowie einer Annuitätenprogression von 3 % den Nettozinssatz auf 6 % bis 12 % ab.¹⁷⁹⁶ Für Instandsetzungen im VPO-Bestand wurden Darlehen für 40 % der Kosten mit einer Laufzeit von 7 Jahren angeboten.¹⁷⁹⁷

Insgesamt glich der Anstieg der Fertigstellungen im geförderten Wohnungsbau ungefähr den Rückgang im frei finanzierten Marktsegment aus.¹⁷⁹⁸ Der Anteil geförderter Wohneinheiten an den Fertigstellungen lag 1978–1980 bei 49 %, 1978–1980 und 1984–1987 bei über 54 %.¹⁷⁹⁹ Die Realisierung der quantitativen Planvorgaben scheiterte jedoch an der Bereitstellung von ausreichend Darlehensvolumen durch Banken und Sparkassen und an der starken Verteuerung der Wohnungskpreise.¹⁸⁰⁰ Auch die Erweiterung der Förderung auf Modernisierungen war wenig erfolgreich. Eine vollständige Stadtteilsanierung ereignete sich nur in wenigen Städten und in touristischen Zentren. Ein Förderschema für die Errichtung von Mietwohnungen fand bei Developern kaum Beachtung.¹⁸⁰¹

4.5.9 Der Mietwohnungsmarkt

Da Zahlungsrückstände im öffentlichen Bestand kaum ernsthaft eingefordert wurden, aber die Bewirtschaftungskosten sehr hoch waren, bestand für die Kommunen ein beträchtlicher Anreiz zur Privatisierung oder zur Übertragung der Bestände an gemeinnüt-

1790 Vgl. GESINCA (1979), S. 32; Cortés (1995), S. 284 f.

1791 Vgl. Santillana (1980), S. 835.

1792 Vgl. Alonso (1993), S. 212; Cortés (1995), S. 306.

1793 Vgl. Rafols Esteve (1982), S. 120.

1794 Vgl. Cortés (1995), S. 279 f.

1795 Vgl. Cortés (1995), S. 281, 287.

1796 Vgl. Cortés (1995), S. 290.

1797 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 101.

1798 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 181; Alonso (1993), S. 201; Pareja/San Martín (1999), S. 702.

1799 Vgl. Banco Hipotecario de España, Nota, verschiedene Ausgaben, zit. nach Balchin (1996d), S. 155.

1800 Vgl. Klein (1988), S. 73 f.

1801 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 181, 185 f.

zige Wohnungsgesellschaften.¹⁸⁰² So setzte nach der Übertragung der öffentlichen Wohnungsbestände auf die autonomen Regionen eine aktive Privatisierungspolitik ein, viele Wohnungen wurden mit erheblichen Preisnachlässen an die Mieter verkauft.¹⁸⁰³

Zwar wurde ab 1977 die Anpassung der Miethöhe der Altverträge gemäß dem Lebenshaltungskostenindex zulässig,¹⁸⁰⁴ und 1983 wurden privaten Vermietern günstige Darlehen und Zinszuschüsse angeboten, um den fortschreitenden Verfall der Mietwohnungen aufzuhalten,¹⁸⁰⁵ aber die Wohnungsvermietung war in der Zwischenzeit so unattraktiv geworden, dass der Anteil der Mietwohnungen von 30 % im Jahre 1970 auf den historischen Tiefstand von 16,5 % 1985 zurück ging.¹⁸⁰⁶ Mit dem Boyer-Dekret 1985 wurde nunmehr die freie Vereinbarung von Miethöhe und Vertragsdauer bei Neuvermietungen zulässig.¹⁸⁰⁷ Eine Erhebung aus dem Jahre 1989 ergab, dass lediglich 22 % der Mietverträge nach 1985 datierten, während 26 % aus der Mietpreisstopppära vor 1964 und 52 % aus der Indexierungsepoche 1964–1984 stammten.¹⁸⁰⁸ Von den nach 1985 abgeschlossenen Mietverträgen besaßen 63,5 % eine Befristung auf 6–12 Monate.¹⁸⁰⁹

4.5.10 Wohnungsversorgung und Wohnqualität

Die Wohneigentumsquote erhöhte sich von 63 % 1970¹⁸¹⁰ über 73,1 % 1981 auf über 78 % Mitte der achtziger Jahre.¹⁸¹¹ Bis 1984 hielten sich die Wohnungspreise mit 3,0 durchschnittlichen Haushaltsjahreseinkommen für eine Neubauwohnung, verglichen mit anderen europäischen Ländern, durchaus in moderater Höhe.¹⁸¹² Sie stiegen jedoch schneller als die Einkünfte aus unselbständiger Arbeit, sodass sich Wohneigentum für die mittleren und unteren Einkommensschichten real verteuerte.¹⁸¹³ Eine Verzehnfachung der Bodenpreise im 10-Jahres-Rhythmus stellte ab 1950 keine Seltenheit dar, sodass in den achtziger Jahren häufig 40 % und mehr des Wohnungspreises auf den Bodenanteil entfiel, was bei der generell hoch verdichteten Bauweise eine massive Umverteilung von der Mehrheit der Bevölkerung zugunsten der Eigentümer des Faktors Boden darstellte.¹⁸¹⁴

Den unteren Einkommensschichten versperrte das Preisgefüge der frei finanzierten Wohnungen weitgehend den Zugang zu Wohneigentum. Das Versagen des Wohnungsmarktes, ein zufrieden stellendes Angebot an Niedrigpreiswohnungen bereit zu stellen, wurde verstärkt durch die Inzidenz der Fördermittel. Vom privaten Sektor errichtete geförderte Wohnungen wurden oft zu Marktpreisen verkauft oder vermietet, sodass die Subventionen die Gewinnmargen der Developer erhöhten. Auf Seiten der Begünstigten

1802 Vgl. Ghékiere (1991), S. 107; McCrone/Stephens (1995), S. 112 f.

1803 Vgl. Levenfeld (1998), S. 1; Balchin (1996d), S. 161.

1804 Vgl. Rafols Esteve (1978), S. 130 f.

1805 Vgl. Sánchez Villar (1992), S. 181.

1806 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 174; McCrone/Stephens (1995), S. 113.

1807 Vgl. Sánchez Villar (1992), S. 181.

1808 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 174.

1809 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 114.

1810 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 170.

1811 Vgl. UN ECE (1998); Instituto Nacional de Estadística (1994), S. 628.

1812 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 170–172.

1813 Vgl. Wynn (1984), S. 140.

1814 Vgl. Capel (1975), S. 110 f.

wurde lediglich geprüft, ob sie in der Lage waren, die Miete oder den Kaufpreis zu tragen. Sogar die von öffentlichen und paraöffentlichen Bauträgern errichteten Hauptwohnsitze konnten nach fünf Jahren Haltedauer zu Marktpreisen veräußert werden.¹⁸¹⁵ Immer wieder ergaben sich Leerstände in neuen Wohnanlagen.¹⁸¹⁶ Die aus den fünfziger Jahren tradierte Wohnungspolitik des Massenwohnungsbaus für mittlere Einkommenschichten war obsolet geworden.¹⁸¹⁷ Die Situation am Wohnungsbausektor, die geprägt war vom Fortbestehen eines qualitativen Defizits und der zunehmenden realen Verteuerung der Wohnungen, drängte auf Reformen.¹⁸¹⁸

Der Wohnungszensus von 1970 ergab bei weiterhin dringendem Bedarf an billigen Wohnungen für die Bewohner der wilden Siedlungen und der alten, verfallenen Gebäude mit unzureichender Ausstattung einen Angebotsüberhang von über 1,1 Millionen Wohnungen, 10,6 % des Bestandes.¹⁸¹⁹ Das Wohnungsministerium schätzte den Wohnungsneubedarf für den Zeitraum 1976–1980 auf 2,1 Millionen, der sich aus einem Ende 1976 bestehenden Defizit von 378.000, einem Bedarf aus demographischer Entwicklung von 1.339.000 und einem Bedarf an Wohnraumsatzbeschaffung von 386.000 Wohneinheiten zusammensetzte.¹⁸²⁰ Am Ende der Dekade lag das Überangebot noch bei einer Million Wohnungen bei einem Defizit an billigem Wohnraum von etwa 400.000 Wohneinheiten.¹⁸²¹ 42 % der Wohnungen waren 1942 und früher errichtet worden, 16 % zwischen 1943 und 1959 und 43 % zwischen 1960 und 1975.¹⁸²² Etwa die Hälfte der Wohnungen besaßen kein Bad, 17,6 % kein Innen-WC und 13,2 % kein fließendes Wasser, vor allem die vor 1942 errichteten Wohnungen.¹⁸²³

4.6 1986–1991: Dynamisches Wirtschaftswachstum und spekulativer Immobilienboom

4.6.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Die Integration in die Europäische Gemeinschaft induzierte eine Phase dynamischen Wachstums. Mit Wachstumsraten in der Größenordnung von 5 % und mehr wuchs Spanien deutlich stärker als der Durchschnitt der OECD und der Europäischen Gemeinschaft, die Arbeitslosigkeit nahm ab.¹⁸²⁴ Mit einem Leistungsbilanzdefizit von etwa 3 % des BIP lebte das Land Ende der achtziger Jahre erneut erheblich über seine Verhältnisse.¹⁸²⁵ Ab 1988 führte die wirtschaftliche Dynamik zu inflationären Tendenzen und zu einer realen Aufwertung.¹⁸²⁶ In der Dezentralisierung waren Fortschritte zu verzeichnen,

1815 Vgl. Wynn (1984), S. 140–142.

1816 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 99 f.

1817 Vgl. Wynn (1984), S. 140.

1818 Vgl. Maestre Yenes (1979), S. 14; Klein (1988), S. 71.

1819 Vgl. Wynn (1984), S. 140 f.; Rafols Esteve (1978), S. 67.

1820 Vgl. MOPU (1977), S. 3 f.

1821 Vgl. MOPU (1977), S. 5.

1822 Vgl. Rafols (1978), S. 68.

1823 Vgl. Wynn (1984), S. 141.

1824 Vgl. Gaviria et al. (1991), S. 27; Cortés (1995), S. 362; Fuentes Quintana (1993), S. 76

1825 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 87.

1826 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 83.

so verteilen sich die öffentlichen Ausgaben 1991 zu 14 % auf die Kommunen und zu 21 % auf die Regionen und nur noch zu 65 % auf den Zentralstaat.¹⁸²⁷

Die Binnenwanderung der achtziger Jahre war auf die Hauptstadtregion und vor allem auf die Mittelmeerküste und die Kanarischen Inseln gerichtet, während die Provinzen an der Atlantikküste Einwohner verloren.¹⁸²⁸ Auch das Stadtgebiet von Madrid verlor an Bevölkerung, während Andalusien und die Extremadura sich zu Nettoeinwanderungsregionen wandelten.¹⁸²⁹ Im Vergleich zu 1945 war die Einwohnerzahl 1990 um 40 % gestiegen.¹⁸³⁰

Die Haushalte wurden auch in Spanien kleiner. Von 1970 bis 1993 wuchs die Bevölkerung um über 15 %, während sich die Anzahl der Haushalte um über 30 % erhöhte.¹⁸³¹ Zwischen 1981 und 1991 überstieg das Wachstum der Haushalte bei einer deutlichen Zunahme der Leerstände und der Zweitwohnungen beträchtlich das der Bevölkerung. Während die Anzahl der Haushalte um 11 % und die der Hauptwohnsitze um 13,4 % zunahm, erhöhte sich die Bevölkerung nur um 4,5 %.¹⁸³² Gemäß dem Wohnungszensus 1991 lag die durchschnittliche Haushaltsgröße bei 3,3 Personen,¹⁸³³ der Anteil der Einpersonenhaushalte betrug 14,3 %.¹⁸³⁴

Der Gesamtaufwand für die Wohnungspolitik entsprach in den späten achtziger Jahren etwa 1,0 % des BIP, wobei der indirekte Aufwand in der Form von Steuererminderungen in allen Jahren die direkten Subventionen überstieg.¹⁸³⁵ Die steuerliche Wohneigentumsförderung war stark regressiv, so entfielen 1989 70 % der Steuerbegünstigung für Hypothekenzinsen auf die obersten drei Einkommensdezile, 45 % allein auf das oberste Dezil.¹⁸³⁶ Steuervorteile trugen dazu bei, dass ein beträchtlicher Anteil der Fertigstellungen der achtziger Jahre auf Zweitwohnsitze entfiel.¹⁸³⁷

4.6.2 Der Hauspreisboom

Im Kontext der Integration Spaniens in die Europäische Union während einer Phase weltwirtschaftlicher Prosperität und im europäischen Vergleich relativ niedriger Preise für Wohnimmobilien induzierte die schnelle und sehr weitreichende Deregulierung und Liberalisierung der Kapitalmärkte einen dynamischen Anstieg der Kreditvergabe an den wohnungswirtschaftlichen Sektor, der, verbunden mit der unzureichenden Ausweitung des Angebots eine Hausse der Immobilienpreise mit massiven Marktzugangsproblemen für breite Schichten der Bevölkerung nach sich zog.¹⁸³⁸ Verschärfend wirkte,

1827 Vgl. Held (1992), S. 191.

1828 Vgl. San Martín (1991), S. 112.

1829 Vgl. Antolin/Bover (1997), S. 215.

1830 Vgl. Balchin (1996d), S. 150.

1831 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 65 f.

1832 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 175.

1833 Vgl. Instituto Nacional de Estadística (1994), S. 602.

1834 Vgl. Cortés (1995), S. 246, 249; Cortés (1998), S. 4 f., 16.

1835 Vgl. Wynn (1984), S. 146; McCrone/Stephens (1995), S. 115; Balchin (1996d), S. 160.

1836 Vgl. Cortés (1995), S. 309.

1837 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 168; Pareja/San Martín (1999), S. 700, 705.

1838 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 172; McCrone/Stephens (1995), S. 97 f., 116; Balchin (1996d), S. 152.

dass der Beitritt zur Europäischen Union in Verbindung mit den im internationalen Vergleich ungewöhnlich niedrigen Immobilienpreisen eine Welle spekulativen Engagements attrahierte.¹⁸³⁹

Der Wohnungsbau war zwar der dynamischste Sektor der Volkswirtschaft,¹⁸⁴⁰ konnte jedoch die über mehrere Jahre zurück gestaute Nachfrage nicht befriedigen.¹⁸⁴¹ Die jährlichen Fertigstellungen nahmen zwischen 1978 und 1991 sogar geringfügig ab.¹⁸⁴² Bei zunehmender Volatilität erhöhten sich die nominalen Wohnungspreise zwischen 1985 und 1989 um mehr als 20 % jährlich, von 1985 bis 1990 insgesamt um fast 250 %, was einem realen Anstieg von fast 80 % entsprach.¹⁸⁴³ In Madrid stiegen die Wohnungspreise 1982–1988 um 246 % und damit mehr als dreimal schneller als die Durchschnittseinkommen.¹⁸⁴⁴ 1991 hatte der Hauspreisboom sein Ende erreicht und der Wohnungsmarkt erlebte eine mehrere Jahre dauernde Rezession.¹⁸⁴⁵ Die Darlehensverluste der privaten Kreditinstitute erhöhten sich von 2,5 % der Ausleihungen im Jahre 1988 auf 6,8 % 1993.¹⁸⁴⁶ Mit dem Ende des Immobilienbooms kehrte auch das Interesse des privaten Sektors am öffentlich geförderten Wohnungsbau zurück.¹⁸⁴⁷

4.6.3 Die Wohnungsbaufinanzierung nach der Deregulierung

Nach der Aufhebung der Begrenzungen für aktive und passive Zinsen 1981 wurden 1987 die staatlich festgelegten Investitionsquoten von 13 % auf 1 % zurück geführt, sodass sich bis 1993 ein reguliertes Kreditvolumen von 6 % ergab.¹⁸⁴⁸ Zunehmend verloren die öffentlichen Baufinanzierungsinstitutionen ihre marktbeherrschende Stellung und näherten sich den privaten Geschäftsbanken an.¹⁸⁴⁹ Während 1978–1987 40 %–51 % der dinglich gesicherten Kredite vom privaten Sektor vergeben wurden, waren es 1988–1991 schon 78 %.¹⁸⁵⁰ Die auf Immobilien lastende Verschuldung stieg von 1983 bis zum Anfang der neunziger Jahre von 14,9 % des BIP auf 25 % des BIP.¹⁸⁵¹ Während das Volumen aller Darlehen von 1982 bis 1990 um 250 % zunahm, erhöhte sich das Volumen der Wohnungsbaukredite um 440 %.¹⁸⁵² Bei sehr hohen Realzinsen von rund 8 % bis in die neunziger Jahre¹⁸⁵³ nahm die Verschuldung der privaten Haushalte massiv zu.¹⁸⁵⁴

Marktdarlehen wurden üblicherweise für maximal 50 %–60 % des Wohnungswerts gewährt und waren bei variabler Verzinsung auf Laufzeiten bis zu 15 Jahren be-

1839 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 110.

1840 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 76.

1841 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 172.

1842 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 174.

1843 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 110.

1844 Vgl. Bretislav (1991), S. 65.

1845 Vgl. Comité de Expertos (1992), S. 79 ,86.

1846 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 117.

1847 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 100.

1848 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 107.

1849 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 98, 100.

1850 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 107.

1851 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 178.

1852 Vgl. Alonso (1993), S. 200, 204.

1853 Vgl. Gaviria et al. (1991), S. 37.

1854 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 87.

schränkt.¹⁸⁵⁵ Ein Bausparvertrag beinhaltete keinen Anspruch auf eine die Vertragssumme überschreitende Finanzierung.¹⁸⁵⁶ Die zunächst tilgungsfreien Baudarlehen der Developer wurden nach Fertigstellung auf die Käufer der Wohnungen übertragen.¹⁸⁵⁷ Die Refinanzierung von Hypothekendarlehen erfolgte bis in die frühen neunziger Jahre durch Emission von steuerbegünstigten Anleihen, bis mit der Aufhebung der Steuerbegünstigung ihre Bedeutung schnell verloren ging.¹⁸⁵⁸ Öffentliche Darlehen besaßen bei einer um 4 % jährlich ansteigenden Tilgung und einer Verzinsung von 5 % eine Laufzeit von 25 Jahren.¹⁸⁵⁹

4.6.4 Die steuerliche Wohneigentumsförderung

Die steuerliche Wohneigentumsförderung bestand 1988 in der Absetzbarkeit der Darlehenszinsen bis zur Obergrenze von P 800.000 von der Steuerbemessungsgrundlage sowie von 15 % der Bausparbeiträge, 15 % der Wohnungsinvestitionen für Hauptwohnsitze und 10 % für Zweitwohnsitze von der Steuerschuld. Der gesamte Absetzbetrag durfte 30 % des zu versteuernden Einkommens nicht überschreiten. Die steuerbare implizite Miete wurde auf 2 % des offiziellen Werts reduziert. War das zu versteuernde Einkommen zu gering, wurde der theoretische Betrag als Steuerguthaben verrechnet.¹⁸⁶⁰ Mit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft 1986 wurde die Mehrwertsteuer eingeführt.¹⁸⁶¹ Für Neubauwohnungen galt der ermäßigte Satz von 6 %, Ankäufe aus dem Bestand wurden mit einer gleich hohen Grunderwerbsteuer belastet.¹⁸⁶²

4.6.5 Die Förderlinien VPO und VPT

Die Direktförderung konzentrierte sich auf das Marktzugangsproblem der mittleren Einkommensschichten, die Förderkriterien Einkommen und Zusammensetzung des Haushalts gewannen an Bedeutung.¹⁸⁶³ Die Förderungen für Wohneigentum waren an Preisbeschränkungen beim Wiederverkauf gebunden, Mietwohnungen waren 30 Jahre lang als solche zu nutzen.¹⁸⁶⁴ Gefördert wurde etwa jede fünfte Neubauwohnung.¹⁸⁶⁵

Der Vierjahresplan 1984–1987 sah einkommensabhängige Zinszuschüsse für Haushaltseinkommen bis zum 2,5fachen gesetzlichen Mindestlohn/SMI vor, die den Nettoszinssatz auf 6,0 % bis 12,0 % bei einer Laufzeit von 13 Jahren und einer Annuitätenprogression von 3 % absenkten. Auch für die Erneuerung bestehender Wohnungen wurden

1855 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 177; McCrone/Stephens (1995), S. 109.

1856 Vgl. Comité de Expertos (1992), S. 83.

1857 Vgl. Cortés (1995), S. 306.

1858 Vgl. Comité de Expertos (1992), S. 78; Pareja/San Martín (1999), S. 708.

1859 Vgl. Steiner (1990), S. 206 f.

1860 Vgl. Alberdi (1993), S. 81 f.; Levenfeld (1998), S. 2

1861 Vgl. Comin (1993), S. 1115.

1862 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 176.

1863 Vgl. Balchin (1996d), S. 152; McCrone/Stephens (1995), S. 97 f.; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 186.

1864 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 168.

1865 Vgl. Cortés (1995), S. 290 f., 361 f.; Leal/Cortés (1995), S. 70, 73; Alonso (1993), S. 201; Gaviria et al. (1991), S. 20.

Darlehen bereit gestellt.¹⁸⁶⁶ Für Haushalte bis zu einem Einkommen in Höhe des 3,5fachen SMI waren Bausparprämien von 5 % des Kaufpreises erhältlich, für Erstkäufer erhöhte sich die Prämie auf 10 %.¹⁸⁶⁷ 1988 wurden für Haushalte bis zum zweifachen SMI die Förderlinien Vivienda de Protección Oficial de Promoción Privada/ VPO-Special für Neubauwohnungen sowie Vivienda a Precio Tasado/VPT für Bestandswohnungen eingeführt.¹⁸⁶⁸ 1990 wurden die Zinszuschüsse reduziert, die Laufzeiten von 15 auf 20 Jahre verlängert und die Einkommensobergrenzen auf das Fünffache des SMI angehoben.¹⁸⁶⁹

Bis 1991 war die Angebotsstimulierung als primäre Zielsetzung der Direktförderung anzusehen, sodass während des Immobilienbooms das Angebot an Förderdarlehen deutlich zurück ging.¹⁸⁷⁰ Die soziale Treffsicherheit der nichtsteuerlichen Instrumente der Wohnungspolitik war gering.¹⁸⁷¹ Während 87 % aller Haushalte in den frühen neunziger Jahren ein Einkommen von weniger als dem fünffachen SMI bezogen und daher theoretisch Anspruch auf eine Förderung besaßen, wurden nur etwa 40.000 VPO-Wohnungen jährlich errichtet.¹⁸⁷² In Zeiten explodierender Baulandpreise führte das zum Schutz einkommensschwächerer Haushalte implementierte System der Preisobergrenzen zu Qualitätsminderungen und Nutzflächeneinsparungen durch die privaten Bauträger.¹⁸⁷³ Die Förderung des Erwerbs von Bestandswohnungen wurde häufig dafür eingesetzt, schwer verkäufliche Neubauwohnungen abzusetzen.¹⁸⁷⁴ VPO-Darlehen trugen dazu bei, den Bau vieler Zweitwohnungen zu finanzieren.¹⁸⁷⁵ Die Umgehung der Förderungsbestimmungen wurde durch die langjährige Praxis der privaten Bauträger, selbst die Käufer für ihre geförderten Neubauwohnungen auszuwählen und regelmäßig Zusatzzahlungen außerhalb der offiziellen Preisgrenzen anzunehmen, erleichtert.¹⁸⁷⁶

4.6.6 Aufstieg und Niedergang der Wohnungsbaugenossenschaften

Als Reaktion auf die hohen Wohnungspreise bildeten sich in den späten achtziger Jahren eine Vielzahl von Wohnungsbaugenossenschaften.¹⁸⁷⁷ Die Mieten betrugen für die Förderlinie VPO jährlich 7,5 % des Verkaufspreises, für VPO-Special 4,0 %.¹⁸⁷⁸ Nachdem die privatwirtschaftlichen Akteure die Baulandpreise immer weiter in die Höhe trieben, versuchten die Kommunen, selbst Bauland aufzuschließen und für den Bau geförderter

1866 Vgl. Cortés (1995), S. 290.

1867 Vgl. Pareja/Riera (1993), S. 9–14.

1868 Vgl. Gaviria et al. (1991), S. 20; Balchin (1996d), S. 157.

1869 Vgl. Cortés (1995), S. 290 f., 361 f.; Leal/Cortés (1995), S. 70, 73; Alonso (1993), S. 201; Gaviria et al. (1991), S. 20.

1870 Vgl. Alonso (1993), S. 210; Cortés (1995), S. 209; Leal (1998a), S. 4; Pareja/Riera (1994), S. 168; Pareja/San Martín (1999), S. 705.

1871 Vgl. Cortés (1995), S. 209; Leal (1998a), S. 4; Pareja/Riera (1994), S. 168; Pareja/San Martín (1999), S. 705.

1872 Vgl. EMF (1997), S. 164.

1873 Vgl. Cortés (1998), S. 10.

1874 Vgl. Levenfield (1998), S. 3.

1875 Vgl. Cortés (1995), S. 209; Leal (1998a), S. 4; Pareja/Riera (1994), S. 168; Pareja/San Martín (1999), S. 705.

1876 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 100; Levenfield (1998), S. 3.

1877 Vgl. Leal (1998a), S. 6.

1878 Vgl. Ghékiere (1991), S. 114 f.

Wohnungen anzubieten.¹⁸⁷⁹ Da der private Sektor sich zurück hielt, erhielten die Wohnungsbaugenossenschaften bevorzugt Bauland zu (sehr) niedrigen Preisen aus kommunalen Landreserven. Zahlreiche kleinere Genossenschaften waren in den frühen neunziger Jahren erfolgreich, bis 1993 eine der größten Wohnungsgenossenschaften mit 20.000–50.000 Mitgliedern, die Planificación Social de la Vivienda, ähnlich der Neuen Heimat nach einem Skandal zusammen brach und damit den gesamten Sektor diskreditierte.¹⁸⁸⁰

4.6.7 Strukturelle Disparitäten am Wohnungsbau- und Bodenmarkt

Die Wohneigentumsquote hatte sich 1991 auf 78,4 % erhöht.¹⁸⁸¹ Bei einer Defizitquote von etwa 4 %, einer zunehmenden Zahl von Zweitwohnsitzen und 3 Millionen unzureichend ausgestatteten Wohneinheiten standen in den meisten Städten zwischen 15 % und 20 % der Wohnungen leer, und in Gebieten mit abnehmender Bevölkerung wurde immer mehr Wohnraum völlig aufgegeben.¹⁸⁸² Eine durchschnittliche Wohnung besaß in den späten achtziger Jahren vier bis fünf Wohnräume bei einer Nutzfläche von 75 qm.¹⁸⁸³ Der Sozialwohnungsbestand wurde vom Zensus 1989 auf maximal 100.000 Wohneinheiten geschätzt, was 7,6 % der Mietwohnungen und 1 % der Hauptwohnsitze entsprach.¹⁸⁸⁴

Während des Immobilienbooms wurden neue Wohnungen vor allem für das profitabelste oberste Nachfragesegment errichtet,¹⁸⁸⁵ dessen partiell spekulativ motivierte Mehrnachfrage zu einer Verdrängung der mittleren und unteren Einkommensschichten führte.¹⁸⁸⁶ Vielerorts wurde der Bau geförderter Wohnungen eingestellt.¹⁸⁸⁷ Betrug deren Anteil an den Ausleihungen privater Kreditinstitute 1981–1983 noch 25 %, so sank er 1988–1991 auf 1 %.¹⁸⁸⁸ Während der Anteil geförderter Wohneinheiten an den Fertigstellungen 1984–1987 über 54 % betrug und 1985 sogar 63,8 % der Neubauwohnungen nach VPO gefördert wurden, erhielten 1988–1991 nur noch 22 %, 221.700 Wohnungen, eine Direktförderung.¹⁸⁸⁹

Für Haushalte mittleren Einkommens wurde der Wohneigentumserwerb durch den Immobilienboom immer weniger erschwinglich.¹⁸⁹⁰ Die durchschnittliche Einkommensbelastung durch den Kapitaldienst erhöhte sich zwischen 1985 und 1991 für Käufer nicht geförderter Wohnungen von 45 % vor und 33 % nach Steuern auf fast 70 % vor und 60 % nach Steuern und betrug für geförderte Wohnungen 1990 50 % vor und 40 % nach Steuern. 1992 gingen die Werte auf 60 % vor und 50 % nach Steuern für nicht

1879 Vgl. Cortés (1995), S. 275 f.

1880 Vgl. Cortés (1995), S. 290 f., 361 f.; Leal/Cortés (1995), S. 70, 73; McCrone/Stephens (1995), S. 98; Alonso (1993), S. 201; Gaviria et al. (1991), S. 20.

1881 Vgl. Pareja/San Martín (1998), S. 3.

1882 Vgl. Cortés (1995), S. 281; Klein (1988), S. 105.

1883 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 175.

1884 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 113.

1885 Vgl. Comité de Expertos (1992), S. 79, 86.

1886 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 172, 183.

1887 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 100; Pareja/San Martín (1999), S. 702.

1888 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 107.

1889 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 181; Alonso (1993), S. 201; Pareja/San Martín (1999), S. 702; Banco Hipotecario de España, Nota, verschiedene Ausgaben, zit. nach Balchin (1996d), S. 155.

1890 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 699.

geförderte sowie 33 % vor und 27 % nach Steuern für geförderte Wohnungen zurück.¹⁸⁹¹ Das Verhältnis zwischen Wohnungspreis und Haushaltsjahreseinkommen lag 1985 für geförderte Wohnungen bei 4,0¹⁸⁹² und 1992 bei 3,5.¹⁸⁹³ Für nicht geförderte Wohnungen lag es 1991 bei 5,0, in Madrid fast bei 6,0, und ging dann auf 4,0 zurück.¹⁸⁹⁴

Die physische und soziale Trennung zwischen den sozioökonomischen Gruppen verstärkte sich.¹⁸⁹⁵ In den Ballungsgebieten verhinderten die hohen Bodenpreise die Errichtung von geförderten Wohnungen durch private Bauträger, da die förderbaren Preisobergrenzen kaum einzuhalten waren.¹⁸⁹⁶ Statt dessen wurden mit Hilfe der Förderungen große Wohnanlagen auf abgelegenem und daher billigem Bauland errichtet, aus denen durch die spätere Stadtentwicklung häufig suburbane Stadtteile entstanden.¹⁸⁹⁷ Während der Boomjahre 1987–1991 waren nur 31,2 % der Arbeitslosen bereit, für einen Arbeitsplatz den Wohnsitz zu wechseln, 1993 sogar nur 28,4 %.¹⁸⁹⁸ Während im Jahre 1984 28 % der 15–29-jährigen in einer eigenen Wohnung lebten, waren es 1988 kaum mehr als 25 %.¹⁸⁹⁹ 1993 verließen junge Leute sogar meist erst im Alter von 28 Jahren das Elternhaus.¹⁹⁰⁰ Wilde Siedlungen tauchten wieder auf, nunmehr bewohnt von Immigranten aus Nordafrika.¹⁹⁰¹

Die fehlende Ausweitung des Baulandangebots trotz stärkerer Wohnungsnachfrage ließ die Preise für Bauland ab 1986 stark ansteigen.¹⁹⁰² Der Anteil der Baukosten am Wohnungspreis sank bei einem geringfügig unter dem Anstieg des Verbraucherpreisindex liegenden Baukostenanteil zwischen 1985 und 1993 von 60 % auf 39 %. In Madrid erhöhten sich die durchschnittlichen Baulandpreise zwischen 1886 und 1989 von P 30.000/qm auf P 70.000/qm. Der Bodenkostenanteil in der Hauptstadt stieg von 25 % auf über 50 % und ging 1992 auf 40 % zurück.¹⁹⁰³

4.7 1992–1996: Wohnungspolitik im Binnenmarkt

4.7.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union glich sich die Wirtschaftsentwicklung Spaniens zunehmend der der anderen Mitgliedsstaaten an. Auch die realen Darlehenszinsen wiesen seit Ende 1993 im Vorfeld der Währungsunion in der Europäischen Union eine zunehmende Konvergenz auf.¹⁹⁰⁴ Die Wachstumsrate des Sozialprodukts ging in der Rezession

1891 Vgl. Gómez/Levenfeld (1993), S. 131.

1892 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 110.

1893 Vgl. Gómez/Levenfeld (1993), S. 131.

1894 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 110; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 170.

1895 Vgl. Gaviria et al. (1991), S. 27; Cortés (1995), S. 362.

1896 Vgl. Pareja/San Martin (1999), S. 702; Pareja/San Martin (1998), S. 3; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 183.

1897 Vgl. Pareja/San Martin (1998), S. 3.

1898 Vgl. Antolin/Bover (1997), S. 215.

1899 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 173; McCrone/Stephens (1995), S. 117.

1900 Vgl. Cortés (1998), S. 2, 15.

1901 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 116.

1902 Vgl. Cortés (1995), S. 299, 357 f.; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 173, 185 f.

1903 Vgl. Cortés (1995), S. 299, 357 f.; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 185 f.

1904 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 178.

1990–1993 bis zu minus 1,2 % im Jahre 1993 zurück und lag im Boomjahr 1997, in dem das Pro-Kopf-Einkommen 78 % des EU-Durchschnitts erreichte, bei 3,4 %.¹⁹⁰⁵

Die Kosten der Wohnungspolitik betrugen während der frühen neunziger Jahre rund 1,0 % des BIP, wobei jeweils etwa die Hälfte auf direkte und indirekte Instrumente entfiel.¹⁹⁰⁶ Die Reduktion der für den Erwerb einer Wohnung einzusetzenden Mittel durch die steuerliche Wohneigentumsförderung erhöhte sich zwischen 1992 und 1996 von 16,6 % auf 23,9 % des Kaufpreises, während die Kaufpreisreduktion durch steuerliche und VPO-Förderung von 42,8 % auf 30,7 % zurück ging.¹⁹⁰⁷ 1992 mahnte eine Expertenkommission eine bessere Koordination zwischen den verschiedenen Regierungsebenen und ein Informationssystem für die Ergebniskontrolle der Wohnungsbauprogramme an.¹⁹⁰⁸

Auf den Wohnungsbau entfielen in den frühen neunziger Jahre 5 % des BIP und rund 40 % der Bauproduktion. Das ausständige Wohnungsbaudarlehensvolumen betrug etwa 25 % des BIP.¹⁹⁰⁹ Das Darlehensübertragungsgesetz 1994/Ley sobre subrogación reduzierte die bisher hohen Kosten der Vorfälligkeitsentschädigung und der Übertragung von Hypothekendarlehen.¹⁹¹⁰

4.7.2 Die Neuordnung des Bau- und Bodenrechts

Die Bodengesetze von 1992 und 1996/Leyes del Suelo sowie das Städtebaugesetz von 1990/Ley del Regimen Urbanistico y Valoraciones del Suelo führten zu einer weiteren Dezentralisierung wohnungspolitischer Kompetenzen.; Regionen und Kommunen waren nunmehr selbst Träger wohnungspolitischer Programme¹⁹¹¹ Den Regionalregierungen oblag die Festlegung der quantitativen Zielvorgaben für die Produktion geförderter Wohneinheiten.¹⁹¹² Der Regionalplan/Plan Director Territorial de Coordinación war auf der Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Raumplanung/Plan Nacional de Ordenación zu erstellen, kommunale Pläne unterlagen der Genehmigungspflicht durch die Regionalregierung.¹⁹¹³ Weiterhin beruhte das Planungsrecht der Regionen vorrangig auf dem Bau- und Bodengesetz von 1976.¹⁹¹⁴ Der Aufbau kommunaler Bodenreserven wurde begünstigt und es wurde möglich, Baulandgebiete für die Errichtung von VPO-Wohnungen oder die Begründung eines kommunalen Vorkaufsrechts/derecho de tanteo y retracto vorzusehen.¹⁹¹⁵ Zunehmend versuchten die Kommunen, selbst Bauland für die Errichtung von billigen Wohnungen zu erschließen.¹⁹¹⁶

1905 Vgl. Eurostat (1997a), S. 210; Eurostat (1999), S. 232; EMF (1998), S. 50 f.

1906 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 177, 181.

1907 Vgl. Pareja/San Martin (1999), S. 710–712.

1908 Vgl. Pareja/San Martin (1998), S. 7.

1909 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 176.

1910 Vgl. San Martin (1998), S. 9.

1911 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 184.

1912 Vgl. Bartlett/Bramley (1994), S. 9.

1913 Vgl. Hummer/Schweitzer (1992), S. 180; Leal (1998a), S. 6.

1914 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 166.

1915 Vgl. San Martin (1991), S. 85 ff.; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 184.

1916 Vgl. Cortés (1995), S. 275 f.; McCrone/Stephens (1995), S. 97.

Das neue Baurecht sah drei Widmungsarten vor, Bauland in bereits zu zwei Dritteln bebauten Gebieten/*suelo urbano*, künftiges Bauland/*suelo urbanizable* und nicht bebaubares Land/*suelo no urbanizable*.¹⁹¹⁷ Es reduzierte Eigentumsrechte an Bauland, indem es die bisherige Rechtsgesamtheit von Erschließung und Bebauung in stufenweise separat zu genehmigende Rechtsvorgänge, in das Recht zur Erschließung, das Recht auf die Erträge der Erschließung, das Baurecht sowie das Eigentumsrecht am Gebäude, zerlegte. Im Zuge der Erschließung waren 10 % statt bisher 15 % der Fläche für öffentliche Zwecke an die Kommune abzutreten. Eine Verletzung von Verpflichtungen im Kontext einer Entwicklungsmaßnahme verwirkte nicht nur die Gewährung weiterführender Planungs- und Baurechte, sie zog auch eine Aufhebung bereits gewährter Genehmigungen, verbunden mit Bußgeldzahlung und/oder Enteignung, nach sich.¹⁹¹⁸

4.7.3 Die steuerliche Wohneigentumsförderung

Auch in den neunziger Jahren erfuhr das selbst genutzte Wohneigentum eine der großzügigsten steuerlichen Förderungen in der Europäischen Union.¹⁹¹⁹ Ohne Einbeziehung der Umsatzsteuerermäßigung für direkt geförderte Neubauwohnungen betrugen die Aufwendungen für die steuerliche Wohneigentumsförderung in den neunziger Jahren etwa 0,5 % des BIP. Obwohl stark regressiv, war ihr schieres Ausmaß einer der Gründe dafür, dass auch Beziehern sehr niedriger Einkommen der Erwerb von Wohneigentum möglich war.¹⁹²⁰

15 % des Kaufpreises einschließlich der Transaktionskosten waren von der jährlichen Einkommensteuerzahllast bis zu einer Obergrenze von 30 % der Steuerschuld abziehbar. Schuldzinsen für Hauptwohnsitze waren bis zu einer Obergrenze von P 800.000/5.000 €/für Ehepaare P 1 Million/6.250 € von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer absetzbar.¹⁹²¹ Dem Erwerb einer Wohnung gleich gestellt waren Modernisierungsaufwendungen und Einzahlungen auf Bausparkonten.¹⁹²² Die zu versteuernde implizite Miete betrug 2 % des vermögensteuerlichen Werts, der sich als höchster Wert aus Katasterwert, beurkundetem Kaufpreis und vom Finanzamt berechnetem Wert ermittelte und der meist etwa 70 % des Verkehrswertes betrug.¹⁹²³ Steuerpflichtige Veräußerungsgewinne fielen kaum an, denn zum einen konnten realisierte Wertsteigerungen von Hauptwohnsitzen steuerfrei auf einen neuen Hauptwohnsitz übertragen werden und zum anderen sank die Steuerbelastung mit zunehmender Haltedauer deutlich ab.¹⁹²⁴ Die Umsatzsteuer auf Bauleistungen betrug in den neunziger Jahren 3 % für geförderte und 6 % für sonstige Neubauwohnungen, beim Kauf von Bestandswohnungen wurde eine Grunderwerbsteuer von 6 % erhoben.¹⁹²⁵

1917 Vgl. Hummer/Schweitzer (1992), S. 180; Leal (1998a), S. 6.

1918 Vgl. Cladera/Bruns (2000), S. 549.

1919 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 105.

1920 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 177; McCrone/Stephens (1995), S. 105.

1921 Vgl. EU Housing Ministers (1995), S. 18; Cortés (1995), S. 308; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 176.

1922 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 105.

1923 Vgl. Art. 34. b IRPF; Art. 9; Impuesto sobre el Patrimonio, Ley 19 vom 6.6.1991; Selling (1991c), S. 935; Norbistrath (1995), S. 181, 205.

1924 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 105; Balchin (1996d), S. 158.

1925 Vgl. EU Housing Ministers (1995), S. 26; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 176; McCrone/Stephens (1995), S. 105.

Da in Spanien vorrangig in Immobilien mithilfe der Technik der Unterverbriefung nicht versteuerte Einkünfte reinvestiert und Steuern hinterzogen wurden,¹⁹²⁶ verfiel der Staat auf ein eher unübliches fiskalisches Reaktionsmuster. Der Fiskus besaß das Recht, bei Immobilientransaktionen die Wertansätze nachzuprüfen.¹⁹²⁷ Wich der vom Fiskus ermittelte Wert um mehr als 20 %, mindestens jedoch um P 2 Millionen/12.500 € nach oben ab, so wurde der Differenzbetrag beim Käufer der Erbschafts- und Schenkungssteuer und beim Verkäufer der Einkommensteuer unterworfen.¹⁹²⁸ Stellte der Fiskus eine Unterverbriefung von mindestens 50 % des von ihm ermittelten Wertes fest, so besaß die öffentliche Hand zu den dokumentierten Konditionen des Vertragsverhältnisses ein Vorkaufsrecht.¹⁹²⁹

4.7.4 Die Neuordnung der Förderlinien VPO und VPT

Der Wohnbauplan 1992–1995 intendierte, die Direktförderung nach dem VPO/VPT-Schema stärker an die individuelle Situation der Haushalte anzupassen. In den Ballungsgebieten wurden die Preisobergrenzen angehoben. Die Zinssubventionen wurden nach dem Einkommen differenziert und die Einkommensobergrenze auf das 5,5fache des SMI angehoben. Die Darlehensanteile an den Gesamtkosten wurden erhöht und eine Sonderförderung für Erstkäufer eingerichtet.¹⁹³⁰ 50 % des VPO-Special-Schemas war für Mietwohnungen reserviert, für die zusätzliche Förderungen gewährt wurden.¹⁹³¹ Bauträger geförderter Wohnungen konnten, solange der Großteil des Bauvorhabens auf den geförderten Sektor entfiel, unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls Förderdarlehen und Prämien erhalten.¹⁹³² Die Bewilligungsverfahren für Förderdarlehen waren sehr zeitaufwendig, da die Anträge an die autonomen Regionen zu richten waren, die Entscheidung jedoch von der Zentralregierung gefällt wurde.¹⁹³³

Antragsberechtigt waren Haushalte, die keine VPO-Wohnung sowie in der Zielgemeinde keine Wohnung mit einem 20 % über dem Kaufpreis der gewünschten VPO-Wohnung liegenden Wert besaßen und deren Jahreseinkommen zwischen dem 2,5fachen und dem 5,5fachen des SMI lag. Die Antragsteller waren verpflichtet, die geförderte Wohnung mindestens fünf Jahre als Hauptwohnsitz zu halten.¹⁹³⁴ Nach Fertigstellung waren Verkauf oder Vermietung einer VPO-Wohnung 30 Jahre lang nur zu administrierten Preisen zulässig.¹⁹³⁵ Die Nutzfläche geförderter Wohnungen war auf 120 qm für VPO/VPT, 90 qm für VPO-Special sowie 90 qm/70 qm für Erstkäufer von VPO/VPO-Special-Wohnungen begrenzt, der Kaufpreis durfte eine regional und nach Wohnungsgröße differenzierte Preisobergrenze/módulo ponderado nicht überschrei-

1926 Vgl. Selling (1991a), S. 185.

1927 Vgl. Gesetz vom 15. 4. 1989 (B. O. E. vom 15.4.1989; Circular 4 vom 29. 12. 1989 (B. O. E. vom 17.1.1990).

1928 Vgl. Selling (1991a), S. 186 ff.

1929 Vgl. Art. 49 Nr. 5 ITP; Löber (1993), S. 54.

1930 Vgl. Levenfield/Pérez (1992), S. 39 ff.; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 183.

1931 Vgl. Balchin (1996d), S. 158; Pareja/San Martín (1999), S. 709.

1932 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 180 f.; Pareja/San Martín (1999), S. 709.

1933 Vgl. EMF (1997), S. 164.

1934 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 171.

1935 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 168.

ten.¹⁹³⁶ Erstkäufer mit einem Einkommen bis zum 3,5fachen des SMI unter dem VPO-Schema sowie alle Käufer bis zum 2,5fachen des SMI unter dem VPO-Special-Schema erhielten zusätzlich eine Prämie von 10 % des Kaufpreises, ein Bausparvertrag erhöhte die Prämie um 5 % auf 15 %.¹⁹³⁷ Für Wohnungen bis zu 70 qm Nutzfläche bestanden Sonderkonditionen für Erstkäufer.¹⁹³⁸

Die Laufzeit der Förderdarlehen betrug für VPO/VPT-Wohneigentum 15 Jahre, 10 Jahre für Mietwohnungen sowie bis zu 25 Jahre für VPO-Special-Wohneigentum. Die Zinsen wurden zunächst für fünf Jahre fest geschrieben und danach gemäß dem Einkommen der letzten zwei Jahre angepasst.¹⁹³⁹ Die Förderdarlehen wurden unter VPO bis zu 80 %, in manchen Fällen bis zu 95 % der förderbaren Preisobergrenze gewährt.¹⁹⁴⁰ Bei Wohnungen aus dem Bestand lag die Preisobergrenze über der des VPO-Schemas, die Förderdarlehen deckten davon 70 %, bei vorheriger VPO-Förderung der Wohnung 80 % ab.¹⁹⁴¹ Die Annuitätenprogression betrug 3 %.¹⁹⁴²

Zinszuschüsse waren ab 1992 für Haushaltseinkommen bis zum 5,5fachen des SMI erhältlich und nach Haushaltseinkommen, Wohnungsgröße und Förderschema gestaffelt.¹⁹⁴³ 1992 lag der Referenzzinssatz mit 12,25 % um 2,25 % unter dem Marktzins, die Förderzinssätze betrugen für VPO/VPT für Haushaltseinkommen vom 3,5 bis 4,5fachen des SMI 9,5 % und vom 4,5 bis 5,5fachen des SMI 11 %. Für Erstkäufer mit einem Einkommen bis zum 3,5fachen des SMI betrug der Förderzinssatz 6,5 % und für 90 qm-120 qm große VPT-Wohnungen einheitlich 11 %. Im VPO-Special-Schema war ein Zinssatz von 5 % zahlen, was einem Realzins von 0,5 % entsprach.¹⁹⁴⁴

In den frühen neunziger Jahren wiesen 87 % aller Haushalte ein Einkommen unterhalb des Fünffachen SMI auf und besaßen daher einen Förderanspruch.¹⁹⁴⁵ Fünf Sechstel aller laufenden Darlehen entfielen jedoch 1992 auf nicht geförderte Wohnimmobilien.¹⁹⁴⁶ Eine Förderung erhielten 1992–1996 560.000 Familien.¹⁹⁴⁷ Am meisten profitierten die Haushalte der Altersgruppe der 25–30-jährigen mit zwei Einkommensbeziehern. Zwei Drittel aller Förderfälle entfielen auf Haushalte mit Einkommen zwischen P 1 Million und P 3 Millionen/6.670/20.000 € und je ein Sechstel auf geringere und auf höhere Einkommen. Wohlhabendere Regionen wandten meist das VPT-Schema an, ärmere das VPO-Schema.¹⁹⁴⁸ Im Zeitraum 1992–1995 erhielten 350.000 Neubauwohnungen, 150.000 Sanierungen und Modernisierungen eine Direktförderung. Subventioniert wurde auch die Produktion von Bauland.¹⁹⁴⁹ Die Modernisierungsförderung umfasste 1994 1,9 % der Mittel und 9 % des Bestandes.¹⁹⁵⁰ Im VPO-Special-Schema war die Rate der

1936 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 709.

1937 Vgl. Pareja/Riera (1993), S. 9–14; Pareja/Riera (1994), S. 174.

1938 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 709.

1939 Vgl. Pareja/Riera (1993), S. 9–14; Pareja/Riera (1994), S. 185.

1940 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 709.

1941 Vgl. Pareja/Riera (1993), S. 9–14; Pareja/Riera (1994), S. 177–179.

1942 Vgl. Pareja/San Martín (1998), S. 12 f.

1943 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 709.

1944 Vgl. Pareja/Riera (1993), S. 9–14.

1945 Vgl. Comité de Expertos (1992), S. 87.

1946 Vgl. EMF (1998), S. 52.

1947 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 713.

1948 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 703 f.

1949 Vgl. Levenfield/Pérez (1992), S. 39 ff.

1950 Vgl. Alberdi/Levenfield (1996), S. 181, 185 f.

Zwangsversteigerungen vergleichsweise hoch, ohne dass etwas dagegen unternommen wurde.¹⁹⁵¹

4.7.5 Der Mietwohnungsmarkt

Das Mietgesetz von 1994/Ley de Arrendamientos Urbanos liberalisierte die Vereinbarung der Anfangsmieten und fixierte die Mindestvertragsdauer auf fünf Jahre, Mietverträge mit kürzerer Laufzeit konnten einseitig vom Mieter auf fünf Jahre verlängert werden. Die jährliche Anpassung der Miete erfolgte nach dem Verbraucherpreisindex. Das Eintrittsrecht von Familienmitgliedern wurde für den Regelfall auf eine einmalige Ausübung begrenzt. Vor 1985 abgeschlossene Altverträge waren innerhalb von fünf Jahren, bei einem Haushaltseinkommen des Mieters unter dem 5,5fachen des SMI innerhalb von zehn Jahren, an den Anstieg des Verbraucherpreisindexes anzupassen.¹⁹⁵²

Der verschwindend kleine Sozialwohnungssektor war nicht in der Lage, die sozialen Folgen der Mieterhöhungen und des Mieterschutzabbaus für die untersten sozialen Schichten abzuschwächen oder gar aufzufangen.¹⁹⁵³ Bei einem Mietwohnungsquote von 14,9 % im Jahre 1991 entfielen 85.000 Wohnungen, 5 % aller Mietwohnungen oder 0,7 % der Hauptwohnsitze auf kommunale Wohnungen, die vor allem dazu dienten, ehemalige Slumbewohner unterzubringen.¹⁹⁵⁴ Auf die Einführung eines Wohngeldsystems wurde zugunsten einer begrenzten steuerlichen Absetzbarkeit der Mietzahlungen verzichtet. Mieter bis einem Haushaltseinkommen von P 3,5 Millionen/22.000 € für Einpersonenhaushalte und von P 5 Millionen/31.000 € für Zweipersonenhaushalte konnten 15 % der Miete von der Steuerschuld bis höchstens P 100.000/625 € abziehen, wenn die Miete 10 % des Einkommens überstieg.¹⁹⁵⁵

4.7.6 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Kostenbelastung der Eigentümerhaushalte

Anfang der neunziger Jahren betrug die Wohneigentumsquote 77 %.¹⁹⁵⁶ 15 % der Wohneinheiten standen leer und 15 % wurden als Zweitwohnungen genutzt.¹⁹⁵⁷ 1991 entsprach die Anzahl der Hauptwohnsitze der Anzahl der Haushalte.¹⁹⁵⁸ Städtische Mittelschichtfamilien begannen, im Umkreis von Ballungsgebieten Einfamilienhäuser nachzufragen.¹⁹⁵⁹ Der Liegenschaftsbesitz privater Haushalte hatte 1991 einen durchschnittlichen Wert von P 3,5 Millionen/27.000 € pro Person.¹⁹⁶⁰ Der Allgemeinzustand von 90 % der mehrgeschossigen Wohngebäude war gut, 8 % der Gebäude wiesen einige

1951 Vgl. Pareja/Riera (1993), S. 9–14.

1952 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 184.

1953 Vgl. Balchin (1996d), S. 158.

1954 Vgl. Leal (1998b), S. 3 ff.; Cortés (1998), S.13; McCrone/Stephens (1995), S. 112 f.

1955 Vgl. EU Housing Ministers (1995), S. 18.

1956 Vgl. Bartlett/Bramley (1994), S. 9.

1957 Vgl. Balchin (1996d), S. 149.

1958 Vgl. Cortés (1995), S. 246, 249; Cortés (1998), S. 4 f., 16.

1959 Vgl. Leal/Cortés (1995), S. 60.

1960 Vgl. Leal (1998a), S. 4.

Schäden auf, 1 % waren in allgemein schlechtem Zustand und 0,2 % baufällig. Eigentümerwohnanlagen waren besser instand gehalten als Mietwohnungen.¹⁹⁶¹ Die durchschnittliche Wohnungsgröße lag bei 86 qm und 4,8 Räumen, sodass im Durchschnitt jedem Einwohner 1,5 Wohnräume oder 26 qm Nutzfläche zur Verfügung standen.¹⁹⁶² 0,5 Millionen Wohnungen besaßen noch kein Bad, 0,3 Millionen kein Innen-WC und 2,0 Millionen keine Heizung.¹⁹⁶³

Der Preis einer geförderten Wohnung entsprach 1992 dem 4,7fachen durchschnittlichen Familienjahreseinkommen. Während der Preis einer VPO-Wohnung etwa um 15 % und der einer VPO-Special-Wohnung um 25 %–30 % unter dem frei finanzierten Wohnungen lag, reduzierten die Subventionen den wirtschaftlichen Einsatz des Käufers auf die Hälfte. Bei einer für die achtziger Jahre typischen Fremdfinanzierung zu 80 % über 15 Jahre zum Marktzinssatz beanspruchte der Kapitaldienst mehr als 60 % des monatlichen Bruttofamilieneinkommens vor Steuer sowie 50 % nach Steuer. Eine nicht geförderte Wohnung kostete 1993 das Fünf- bis Sechsfache eines durchschnittlichen verfügbaren Jahreseinkommens, P 15 Millionen in Madrid und P 10,7 Millionen im Landesdurchschnitt, eine nach VPO geförderte Wohnung das Dreifache, P 7,1 Millionen. Der Kapitaldienst nahm 56,6 % des verfügbaren Einkommens in Anspruch und konnte durch die Förderungen auf 19 % reduziert werden.¹⁹⁶⁴ 1996 war das Verhältnis zwischen Preis und Familieneinkommen auf 4,1, die monatliche Belastung auf 40 % vor und 30 % nach Steuer gesunken, und der Preis einer VPO-Wohnung lag 30 % unter dem frei finanzierten Wohnungen.¹⁹⁶⁵

Obwohl von 17 Millionen Wohneinheiten 5,3 Millionen nicht als Hauptwohnsitze genutzt wurden und das Angebot an Mietwohnungen unzureichend war, waren viele Haushalte nicht in der Lage, am gewünschten Wohn- und Arbeitsort eine Wohnung zu erwerben. Der Wohnimmobilienmarkt war in zweifacher Hinsicht unausgeglichen, zum einen regional aufgrund eines Überangebots an Wohnraum in Regionen abnehmender Bevölkerung und zum anderen aufgrund der im Verhältnis zum Einkommen für einige sozioökonomischen Gruppen zu teuren Wohnungen.¹⁹⁶⁶ Wegen der hohen Jugendarbeitslosigkeit in den frühen neunziger Jahren war für viele junge Haushalte der Erwerb einer Wohnung nicht möglich.¹⁹⁶⁷ Die Bereitstellung von Bauland, insbesondere von kostengünstigem Bauland, durch die Kommunen war nicht zufrieden stellend.¹⁹⁶⁸

1961 Vgl. Instituto Nacional de Estadística (1995), S. 17.

1962 Vgl. Cortés (1995), S. 167.

1963 Vgl. Instituto Nacional de Estadística (1995), S. 18.

1964 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 111.

1965 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 710–712.

1966 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 165; Pareja/San Martín (1999), S. 709.

1967 Vgl. Gaviria et al. (1991), S. 27; Cortés (1995), S. 362.

1968 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 183.

4.8 1997–2000: Wohnen heute

4.8.1 Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen

Spanien hat keine ausgeprägte Tradition als Wohlfahrtsstaat.¹⁹⁶⁹ Mit 35 % des BIP 1996 ist die Quote der Steuern und Sozialabgaben die niedrigste in der Europäischen Union.¹⁹⁷⁰ Die öffentliche Investitionsquote auf lokaler Ebene ist mit 20 % im internationalen Vergleich sehr niedrig.¹⁹⁷¹ Armut ist noch weit verbreitet, etwa ein Fünftel der Haushalte verfügten 1995 über weniger als die Hälfte des Medianeinkommens.¹⁹⁷² Die Geburtenrate ist mit durchschnittlich 1,15 Kindern je Frau (1996) die niedrigste in der Europäischen Union.¹⁹⁷³

Der Anteil des Wohneigentums übertraf 1995 mit 81 % deutlich den EU-Durchschnitt von 56 %. Der Sozialwohnungsanteil ist, im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern, mit 2 % im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 18 % bedeutungslos. Der Anteil privater Mietwohnungen lag mit 16 % in vergleichbarer Größenordnung wie in Schweden, aber unter dem EU-Durchschnitt von 21 %.¹⁹⁷⁴ 85 % des Erwerbs von Wohneigentum bezogen sich in den späten neunziger Jahren auf Ankäufe aus dem Bestand.¹⁹⁷⁵ 15 % des Wohnungsbestands sind Zweitwohnsitze, in manchen Regionen wie Valencia oder den Balearen übertrifft die Zahl der Zweitwohnungen die der Hauptwohnsitze.¹⁹⁷⁶ 1999 standen für 1.000 Einwohner 300 Hauptwohnsitze zur Verfügung.¹⁹⁷⁷ 1997 umfasste der spanische Wohnungsbestand mehr als 18,2 Millionen Wohneinheiten.¹⁹⁷⁸

Die weitreichende gegenseitige Abhängigkeit und vielfältige Hilfe, die innerhalb der Großfamilien gewährt wird sowie der Brauch, den eigenen Wohnsitz möglichst in der Nähe der Eltern der Frau zu wählen, bedingen die sehr geringe Fluktuation in spanischen Städten. In Madrid haben im Laufe von zehn Jahren nur 29 % der Bewohner ihren Wohnsitz gewechselt. Landesweit bezogen 1991 nur 5,3 % aller Haushalte eine andere Wohnung, einer der geringsten Werte innerhalb der Europäischen Union.¹⁹⁷⁹ Der Erwerb einer Wohnung wird als Entscheidung für das ganze Leben angesehen, was eine die Arbeitslosigkeit erhöhende und prolongierende Immobilität des Faktors Arbeit in geographischer Hinsicht zur Folge hat.¹⁹⁸⁰ Die extrem niedrige Transparenz des spanischen Immobilienmarktes erleichtert beträchtlich die Geldwäsche mit Hilfe von Immobilientransaktionen.¹⁹⁸¹

1969 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 167.

1970 Vgl. Eurostat (1997b), S. 65.

1971 Vgl. Perez Royo (1980), S. 32.

1972 Vgl. Instituto Nacional de Estadística (1995).

1973 Vgl. Eurostat (1997b).

1974 Vgl. Balchin (1996d), S. 151; Pareja/San Martín (1998), S. 3.

1975 Vgl. EU Housing Ministers (1995), S. 10.

1976 Vgl. Leal (1998a), S. 3; McCrone/Stephens (1995), S. 13.

1977 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 700.

1978 Vgl. EMF (1998), S. 51.

1979 Vgl. Cortés (1995), S. 67.

1980 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 81.

1981 Vgl. Cladera/Bruns (2000), S. 564.

4.8.2 Die Baulandallokation

Die Verfassung sieht die Schaffung der Rahmenbedingungen für ein angemessenes Wohnen als öffentlichen Aufgabe an und räumt den Kommunen das Recht ein, Bodenspekulation zu bekämpfen und an Bodenwertsteigerungen beteiligt zu werden.¹⁹⁸² Da sich Grund und Boden meist in der Hand privater Personen befindet,¹⁹⁸³ hat das Versagen des Staates in der Bodenpolitik und in der Bereitstellung städtischer Infrastruktur hohe Grundstückspreise zur Folge.¹⁹⁸⁴ Die einkommensadjustierten urbanen Baulandpreise sind nach Expertenschätzungen die höchsten in Westeuropa.¹⁹⁸⁵ In Verbindung mit Bodenspekulation führt dies häufig zu Bodenkostenanteilen in der Größenordnung der Hälfte des Gesamtpreises einer Wohnung, fördert eine sehr verdichtete Bauweise und verhindert die Errichtung kostengünstiger Wohnungen.¹⁹⁸⁶ Auf Perioden stärkerer Wohnungsnachfrage reagieren die Kommunen im Regelfall jedoch nicht mit einer Ausweitung des Baulandangebots, sodass es in Boomphasen zu steigenden Preisen für Bauland kommt.¹⁹⁸⁷ Zudem reduziert die nahezu kostenlose Baulandhortung auf eine mittlere Sicht von 4–6 Jahren die Verfügbarkeit potentiellen Baulands.¹⁹⁸⁸ In Zeiten explodierender Bodenpreise konnten so die verschiedenen Programme zum Bau kostengünstiger Wohnungen die anvisierten Ziele nicht erreichen.¹⁹⁸⁹

Das Bau- und Bodengesetz von 1998 verstärkte einseitig massiv die Eigentumsrechte der Eigentümer des Faktors Boden. Es definierte die Flächennutzungskategorien neu. Nicht mehr die verschiedenen Formen möglicherweise bebaubaren Landes wurden explizit von einander abgegrenzt und nicht bebaubares Land ergab sich als Residualwert, sondern der Umfang des Nicht-Baulandes wurde explizit festgelegt als aus diversen, im Gesetz spezifizierten Gründen „für Erschließungsmaßnahmen ungeeignetes Land.“ Alles nicht unter die Ausnahmetatbestände fallendes Land ist prinzipiell bebaubar.¹⁹⁹⁰ Die Nutzungskategorie „nicht im Bebauungsplan erfasstes bebaubares Land,“ die es den Kommunen ermöglicht hatte, im Rahmen einer Public-Private-Partnerschaft Erschließungsrechte im Tenderverfahren zu vergeben und so Einfluss auf Art und Zeitpunkt der Bebauung zu nehmen und einen Teil der Bodenwertsteigerungen zugunsten der Allgemeinheit abzuschöpfen, wurde aufgehoben mit der Folge der nunmehr vollständigen Appropriierung der Wertsteigerungen durch die Eigentümer des Bodens.¹⁹⁹¹ Vorgaben für die Aufstellung von Bebauungsplänen und die Art der Bebauung wurden nicht spezifiziert, statt dessen wurde eine möglichst umfassende Einbeziehung der Bodenbesitzer in die kommunale Planung verlangt.¹⁹⁹²

1982 Vgl. Cladera/Bruns (2000), S. 562; Oxley/Smith (1996), S. 15.

1983 Vgl. Pareja/San Martín (1998), S. 3.

1984 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 185 f.

1985 Vgl. Comisión de Expertos sobre Urbanismo (1994), Vol II.

1986 Vgl. European Parliament (DG 4) (1996), S. 23; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 185 f.

1987 Vgl. Cortés (1995), S. 299, 357 f.

1988 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 185.

1989 Vgl. Comité de Expertos (1992), S. 87.

1990 Vgl. Cladera/Bruns (2000), S. 550 f.; Art. 10, Ley del Suelo 1998.

1991 Vgl. Cladera/Bruns (2000), S. 551.

1992 Vgl. Cladera/Bruns (2000), S. 562.

4.8.3 Die steuerliche Wohneigentumsförderung

1998 wurde die Besteuerung der Eigenmiete aufgehoben und der individuelle Grenzsteuersatz durch einen festen Satz von 20 % für die ersten P 750.000/4.700 € und 15 % für weitere P 750.000 der Aufwendungen für Zinsen und Tilgung ersetzt.¹⁹⁹³ Die Differenz zwischen Veräußerungs- und Erwerbswert des gewöhnlichen Wohnsitzes unterliegt bis zu einer Haltedauer von 20 Jahren der Einkommensteuer, sofern der Erlös nicht innerhalb von 2 Jahren für den Erwerb eines anderen gewöhnlichen Wohnsitzes verwendet wird.¹⁹⁹⁴ Sie vermindert sich für jedes Besitzjahr über das zweite hinaus um 5,26 %.¹⁹⁹⁵ Der während eines Zeitraums von 2 bis 20 Jahren anlässlich eines entgeltlichen oder unentgeltlichen Eigentumsübergangs festgestellte Wertzuwachs bei urbanem Grund und Boden unterliegt der kommunalen Wertzuwachssteuer/plusvalia, die zu 75 % von der Einkommensteuerschuld abziehbar ist. Auf 40 % des aktuellen Katasterwerts der Immobilie wird ein nach Haltedauer und Gemeindegröße differenzierter Multiplikator angewandt, der 1995 zu Steuerbelastungen in der Größenordnung bis zu 7 % des Katasterwerts der Immobilie führte.¹⁹⁹⁶ Baulandhortung bleibt de facto nahezu steuerfrei.¹⁹⁹⁷

Transaktionssteuern auf Wohnimmobilien stellen eine bedeutende Einnahmequelle der Kommunen dar.¹⁹⁹⁸ Der Mehrwertsteuersatz beträgt für Neubauwohnungen 7 % und 16 % für Bauleistungen und unbebaute Grundstücke. Auf Bestandserwerbe entfällt eine Grunderwerbsteuer von 6 %. Erste Übertragungen geförderter Wohnungen sind Grunderwerbsteuerbefreit.¹⁹⁹⁹ Die Grundsteuer, die mehr als die Hälfte zum direkten kommunalen Steueraufkommen beiträgt, variiert zwischen 0,4 % und 1,1 % des Katasterwerts, der 50 % bis 75 % des Verkehrswerts beträgt. Das staatliche Vorkaufsrecht bei einer Unterverbriefung von mindestens 50 % wurde aufgehoben.²⁰⁰⁰

4.8.4 Die Förderlinien VPO und VPT

Der Wohnungsbauplan 1996–1999 führte den vorherigen Plan mit geringen Änderungen und dem gleichen quantitativen Ziel weiter, die Quadratmeterpreisobergrenze für geförderte Wohnungen lag in Städten bis zu 100.000 Einwohnern bei P 67.400/420 €, in Städten bis zu 500.000 Einwohnern bei P 72.600/450 €, in Städten bis 1 Million Einwohnern bei P 82.800/520 € und darüber bei P 93.400/580 €. Der Wohnungsbauplan 1998–2001 ergänzte die Förderlinien VPO und VPT um spezielle Förderungen für Haushalte mit besonderen Zugangsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt. Die Einkommensgrenzen sind nunmehr Absolutbeträge. Die Referenzpreise gelten mit Sonderbedingungen für Madrid und Barcelona für das ganze Land und werden innerhalb der Regionen,

1993 Vgl. Levenfeld (1998), S. 2.

1994 Vgl. EMF (1997), S. 45 f.; Art. 19, 1 IRPF.

1995 Vgl. Löber (1993), S. 53 f.; EMF (1997), S. 46.

1996 Vgl. Reichmann (1995), 207–211; Norbisch (1995), S. 212.

1997 Vgl. Cladera/Bruns (2000), S. 564.

1998 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 186.

1999 Vgl. EMF (1997), S. 38 f.

2000 Vgl. EMF (1997), S. 42; Pareja/San Martín (1998), S. 2.

in einer Bandbreite von 15 % nach oben und 20 % nach unten, angepasst. Die Annuitätenprogression wurde auf 1 % reduziert.²⁰⁰¹

4.8.5 Das Mietwohnungsangebot

Die urbanen Bezieher höherer Einkommen wohnen mit 25 % bei weitem häufiger zur Miete als großstädtische Arbeiterhaushalte mit 15 %.²⁰⁰² Die Mietwohnungen des privaten Sektors befinden sich zu 95 % im Besitz privater Haushalte.²⁰⁰³ Mietwohnungen sind vielfach als Luxusapartments angelegt, insbesondere in den zentralen Großstadtlagen,²⁰⁰⁴ wo der Anteil der Mietwohnungen mit 30 % doppelt so hoch ist wie im Landesdurchschnitt.²⁰⁰⁵ Sie werden fast ausschließlich für das oberste Marktsegment errichtet,²⁰⁰⁶ für die Teile der Erwerbsbevölkerung, die Spitzenpositionen in Wirtschaft und Gesellschaft einnehmen und deshalb eine weit überdurchschnittliche Mobilität an den Tag legen müssen.²⁰⁰⁷ Ein Angebot preiswerter, neu errichteter privater Mietwohnungen ist kaum vorhanden.²⁰⁰⁸ Viele Mieterhaushalte besitzen eine Zweitwohnung, oft an ihrem ehemaligen Wohnsitz oder an der Küste.²⁰⁰⁹

4.8.6 Baufinanzierung und Bauwirtschaft

Das offene Darlehensvolumen lag 1997 mit 22 % des BIP auf einem im internationalen Vergleich bemerkenswert niedrigen Niveau.²⁰¹⁰ Da Finanzierungsbeiträge innerhalb der Familie eine große Rolle spielen,²⁰¹¹ benötigen nur zwei Drittel aller Wohnungskäufe eine Fremdfinanzierung. Kreditinstitute gewähren im Allgemeinen eine Finanzierung bis zu 80 % des Marktwerts mit einer Laufzeit von 15–20 Jahren und variabler Verzinsung, solange die monatliche Belastungen durch Kapitaldienstleistungen 30 % des Nettohaushaltseinkommens nicht übersteigen.²⁰¹² Der durchschnittliche Zinssatz für Hypothekendarlehen ist von 16,0 % 1991 über 10,0 % 1994 bis auf 5,6 % 1997 zurück gegangen.²⁰¹³ Nur 20 % der Wohnungseigentümer müssen noch Darlehen bedienen, ein im internationalen Vergleich niedriger Anteil. Zwei Drittel der Eigentümerhaushalte haben ihre Darlehensverbindlichkeiten bereits getilgt, 13 % ihre Wohnung durch Erbschaft oder Schenkung erhalten.²⁰¹⁴

2001 Vgl. Pareja/San Martin (1998), S. 12 f.

2002 Vgl. Cortés (1995), S. 188.

2003 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 115.

2004 Vgl. Klein (1988), S. 70.

2005 Vgl. EU Housing Ministers (1995), S. 6.

2006 Vgl. Klein (1988), S. 70; EU Housing Ministers (1995), S. 6.

2007 Vgl. Cortés (1995), S. 188.

2008 Vgl. Levenfield (1998), S. 1.

2009 Vgl. Leal (1998a), S. 3.

2010 Vgl. EMF (1997), S. 52.

2011 Vgl. Cortés (1995), S. 67.

2012 Vgl. EMF (1998), S. 49.

2013 Vgl. EU Housing Ministers (1995), S. 11 f.; EMF (1998), S. 51.

2014 Vgl. Cortés (1995), S. 190.

Die Bauwirtschaft ist durch einen großen Anteil kleiner und mittlerer Unternehmen gekennzeichnet, die Hälfte der Betriebe besitzt weniger als 10 Mitarbeiter. Viele Unternehmen sind wirtschaftlich mit Banken, Grundbesitzern oder Baustoffherstellern verflochten.²⁰¹⁵ Die inoffizielle Produktion der in Eigenregie errichteten Wohnbauten an den Fertigstellungen wird auf etwa 20 %–30 % geschätzt. Sie taucht erst anlässlich der alle zehn Jahre stattfindenden allgemeinen Wohnungszählung in der Statistik auf.²⁰¹⁶

4.8.7 Wohnungsversorgung und Wohnstandard

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern dominiert die Eigentumswohnung. 30 % der Madrider Bevölkerung lebt in Gebäuden mit vier oder weniger Stockwerken, 25 % in Gebäuden mit fünf Stockwerken und weitere 45 % in noch höheren Gebäude.²⁰¹⁷ Schätzungsweise 20 % des Madrider Bestandes entsprechen nicht dem Standard.²⁰¹⁸ 20 % der 15–29-jährigen besaßen 1996 eine eigene Wohnung, in zahlreichen Fällen leben noch über 30-jährige bei den Eltern.²⁰¹⁹

Akute Wohnungsnot, vorrangig durch Immigration verursacht, konzentriert sich auf die großen Städte.²⁰²⁰ Weiterhin besteht für die unteren Einkommenschichten ein eklatanter Mangel an bezahlbarem Wohnraum.²⁰²¹ Davon am meisten betroffen sind junge Leute.²⁰²² Der Mangel an billigen Mietwohnungen zwingt auch jüngere Haushalte mit geringem Einkommen und fehlenden Ersparnissen zum Wohnungskauf.²⁰²³ Zuwanderer, Langzeitarbeitslose, Haushalte mit geringem Einkommen, Alleinerziehende und Behinderte laufen Gefahr, marginalisiert und schließlich wohnungslos zu werden.²⁰²⁴ Die sehr wenigen, aufgrund ihrer Kostenobergrenzen äußerst preiswerten Eigentumswohnungen, die vom öffentlichen Sektor errichtet werden, decken bei weitem nicht den Bedarf.²⁰²⁵

2015 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 98.

2016 Vgl. Gaviria et al. (1991), S. 51.

2017 Vgl. Leal (1998b), S. 9.

2018 Vgl. Cortés (1998), S. 10.

2019 Vgl. Cortés (1998), S. 2, 15.

2020 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 700.

2021 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 175.

2022 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 703.

2023 Vgl. Comité de Expertos (1992), S. 75.

2024 Vgl. EU Housing Ministers (1996), S. ES 3, 21.

2025 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 99.

5. Überblick über die historische Entwicklung in Schweden

Im folgenden Kapitel wird die Wohnungs- und Bodenpolitik Schwedens im Verlauf des 20. Jahrhunderts aus ökonomischer und sozioökonomischer Perspektive dargestellt. Die Darstellung der historischen Prozesse legt offen, wie das Vorreiterland in der Etablierung einer sozialdemokratischen Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur mit einer weitgehenden Sozialisierung von Bildung und Erziehung und extrem hohen Humankapitalinvestitionen, einer sehr hohen sozialen Mobilität, einer im Normalfall aufgrund eines hohen Qualifikationsniveaus und eines sehr erfolgreichen Fortbildungs- und Requalifizierungssystems niedrigen Arbeitslosenquote und einem umfangreichen, solidarischen und dekommodifizierenden Wohlfahrtsstaat, der allen Einwohnern gleichermaßen einen hohen Lebensstandard garantiert, durch Aufbau und Förderung entsprechender Interessengruppen in einem Prozess institutionalisierten Lernens über einen langen Zeitraum sukzessiv die Grenzen der politischen Machbarkeit im Einsatz wohnungs- und bodenpolitischer Instrumente ausweitete, bis eine im internationalen Vergleich einzigartig dekommodifizierende, qualitativ hochwertige Versorgung mit Wohnraum und der komplementären öffentlichen Infrastruktur für die gesamte Bevölkerung realisierbar wurde, welchem Pfad die Regulierungen und Interventionen folgten und welchen Einfluss sie auf Allokation, Verteilung, regionale Entwicklung, Stabilisierung und Wachstum ausübten.

5.1 1901–1932: Die Anfänge einer Wohnungspolitik

5.1.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Industrialisierung und Urbanisierung begannen in Schweden vergleichsweise spät.²⁰²⁶ Die Frühindustrialisierung fiel in die Jahre 1864 bis 1884.²⁰²⁷ Noch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war das Land eines der ärmsten Europas.²⁰²⁸ Um 1850 betrug die Einwohnerzahl rund zwei Millionen, von denen etwa 10 % in städtischen Siedlungen lebten und etwa 40 % dem ländlichen Proletariat zuzurechnen waren.²⁰²⁹ Um die Jahrhundertwende lag der Urbanisierungsgrad bei etwa 25 %.²⁰³⁰ Die Bevölkerungsexplosion wurde in weit größerem Maße als durch die langsam einsetzende Urbanisierung und Industrialisierung durch die massive Auswanderung von ein bis zwei Millionen Menschen bis 1920 „gelöst“. ²⁰³¹

²⁰²⁶ Vgl. Brown (1996), S. 56.

²⁰²⁷ Vgl. Headey (1978), S. 46.

²⁰²⁸ Vgl. Kuznets (1966), S. 64; Brown (1996), S. 56.

²⁰²⁹ Vgl. Davidson (1994), S. 21 f.

²⁰³⁰ Vgl. Brown (1996), S. 56.

²⁰³¹ Vgl. Davidson (1994), S. 22 f.

5.1.2 Der liberale Wohnungsmarkt

Das hatte zur Folge, dass die mit dem Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft verbundene typische Krise in der Wohnungsversorgung moderat verlief.²⁰³² Die Wohnungsnot erreichte um die Jahrhundertwende ihren Höhepunkt.²⁰³³ Schweden wies 1895–1905 in den Ballungsgebieten, bei hohen und ansteigenden Mietbelastungsquoten²⁰³⁴ und enormen Bodenwertsteigerungen²⁰³⁵, qualitativ und quantitativ die zweit-schlechteste Wohnungsversorgung Europas auf.²⁰³⁶ Um 1900 lebten 48 % der Stockholmer Bürger mit drei oder mehr Personen in einem Raum.²⁰³⁷ Die erste Gebäude- und Wohnungszählung 1912–1914 ergab, dass man in den industriellen Kernzonen Schwedens teurer, beengter und qualitativ schlechter wohnte als in anderen industrialisierten Regionen Europas.²⁰³⁸

Die Wohnungsbaukonjunktur verlief antizyklisch, ein hohes Engagement im Wohnungsbau in rezessiven Phasen und Umschichtung des Anlagekapitals in industrielle Engagements in Boomzeiten wechselten sich ab, wohingegen die Bevölkerung vor allem in Zeiten der Hochkonjunktur in die Städte strömte.²⁰³⁹ Höhepunkte der vergleichsweise langen Wohnungsbauzyklen Schwedens liegen um 1870, 1900 und 1925, Tiefpunkte um 1880, 1910 und 1930.²⁰⁴⁰ Die aus dem großen politischen Einfluss und der hohen Verschuldung der Grundbesitzer sowie der Weitergabe der Höfe im Familienverband aus vorindustrieller Zeit tradierten steuerlichen Regeln der Abziehbarkeit von Hypothekenzinsen und des Verzichts auf die Besteuerung realisierter Wertzuwächse fanden zunächst auch auf den städtischen Mietwohnungsbau Anwendung.²⁰⁴¹

5.1.3 Das liberale Bau- und Bodenrecht

Nach den Erfahrungen mit dem ersten Baugesetz von 1874, das die Höhe der städtischen Gebäude auf fünf Stockwerke begrenzte und bei unzureichender Finanzausstattung der Städte der Spekulation immensen Spielraum bot, sodass sich zunehmend wilde Siedlungen und Slums ausbreiteten, wurden im Baugesetz von 1907 erste Ansätze eines kommunalen Planungsmonopols verankert.²⁰⁴² Zwar berechtigte das neue Gesetz die Kommunen, Bebauungspläne aufzustellen und darin präzise die künftigen Nutzungen zu spezifizieren sowie Gebäudehöhen und Straßenverläufe fest zu legen, aber das Gesetz war zu schwach, um öffentliche Interessen wirkungsvoll gegenüber dem privaten Sektor durchsetzen zu können. Kommunale Planung war optional und viele Kommunen verzichteten darauf, um private Eigentumsrechte nicht zu verletzen. 1928 wurde der

2032 Vgl. Headey (1978), S. 46.

2033 Vgl. Bengtsson (1993), S. 11.

2034 Vgl. Park (1991), S. 60 f.

2035 Vgl. Ratzka (1980), S. 52 f.

2036 Vgl. Davidson (1994), S. 23.

2037 Vgl. Ahlberg (1958), S. 31.

2038 Vgl. Davidson (1994), S. 33.

2039 Vgl. Davidson (1994), S. 24.

2040 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 193.

2041 Vgl. Headey (1978), S. 66.

2042 Vgl. Rudberg (1991), S. 101.

Flächennutzungsplan für die Innenentwicklung obligatorisch, während der Regionalplan fakultativ war.²⁰⁴³

Das 1931 verabschiedete Stadtplanungs- und Baugesetz stellte für die zu erwartende Stadtentwicklung im Außenbereich das fakultativ einsetzbare Instrument des Rahmenplans bereit, eine verwässerte Version des Flächennutzungsplans, mit dessen Hilfe die Kommunen Bauerwartungsland für künftige Nutzungen reservieren konnten.²⁰⁴⁴ Schon bald und in zunehmendem Maße zeigten sich die Schwachstellen des neuen Gesetzes. Die Kommunen sahen sich außerstande, die Stadtentwicklung zu steuern. Nur einige wenige Städte stellten in den dreißiger Jahren Flächennutzungspläne oder gar Rahmenpläne auf. Urbane Bebauung erfolgte selbst auf Flächen, die nicht an den öffentlichen Verkehr und die Ver- und Entsorgungseinrichtungen angeschlossen werden konnten.²⁰⁴⁵

5.1.4 Die ersten staatlichen Interventionen

Um eine passive Lösung der sozioökonomischen Probleme des Landes durch massive Auswanderung zu verhindern, begann der Staat, im wohnungswirtschaftlichen Sektor zu intervenieren.²⁰⁴⁶ Da die Kommunen im internationalen Vergleich eine große Unabhängigkeit vom Zentralstaat besaßen und sogar über eine im Grundsatz uneingeschränkte Steuerhoheit verfügten und der Zusammenhang zwischen Armut und Wohnungsbedarf im Zuge der Industrialisierung immer klarer zutage trat, wurde die Wohnungspolitik als kommunalpolitische Aufgabe angesehen.²⁰⁴⁷

Bereits zu Beginn des Jahrhunderts wurden die Kommunen auf dem Bodenmarkt aktiv. Die Stadt Stockholm verkaufte zentral gelegenen städtischen Grund zur Errichtung von Mehrfamilienhäusern, erwarb mit den Erlösen weit vorausschauend an der Peripherie kostengünstig Land für künftige industrielle Anlagen und verpachtete erschlossene Grundstücke an Arbeiter zum Bau von Eigenheimen.²⁰⁴⁸ Wohnungsbaudarlehen zu günstigen Konditionen wurden ab 1904 in geringem Umfang bereit gestellt.²⁰⁴⁹ Die Novellierung des Pachtgesetzes 1907 stellte den Kommunen ein speziell auf Stadtentwicklung und Wohnungsbau zugeschnittenes bodenpolitisches Instrument bereit,²⁰⁵⁰ die Nutzungsart war genau spezifizierbar, der Pachtzins variabel gestaltbar, die Pachtdauer betrug zwischen 50 und 75 Jahren.²⁰⁵¹ Das System der Bodenvorratspolitik in Verbindung mit der Vergabe von Bauland auf Pachtbasis/tomträtt wurde bereits 1907 von der Stadt Stockholm in größerem Umfang in Verbindung mit einer städtischen Beteiligung an der Baufinanzierung eingesetzt, andere Städte folgten dem Beispiel.²⁰⁵² 1909 wurden mit staatlicher Anschubfinanzierung die ersten kommunalen Hypothekenbanken errichtet.²⁰⁵³

2043 Vgl. Rudberg (1991), S. 106.

2044 Vgl. Rudberg (1991), S. 110.

2045 Vgl. Rudberg (1991), S. 110, 114.

2046 Vgl. Davidson (1994), S. 31.

2047 Vgl. Strömberg (1993), S. 306.

2048 Vgl. Ratzka (1980), S. 52 f.

2049 Vgl. Davidson (1994), S. 31.

2050 Vgl. Davidson (1994), S. 32.

2051 Vgl. Park (1991), S. 10 f., 111, 128.

2052 Vgl. Park (1991), S. 10 f.

2053 Vgl. Davidson (1994), S. 33.

Während des Ersten Weltkriegs stieg das Zinsniveau rapide an.²⁰⁵⁴ 1917, als der private Wohnungsbau auf reichlich ein Drittel des Vorkriegsniveaus gesunken war, wurden Mietpreisregulierungen eingeführt²⁰⁵⁵ und in Stockholm und Göteborg die ersten Mietervereine gegründet.²⁰⁵⁶ Als Reaktion auf die Krise im Bausektor im Zuge des Ersten Weltkriegs begannen die Kommunen, sich im Wohnungsbau zu engagieren.²⁰⁵⁷ 1917 entstand das in seinen Grundzügen noch heute gültige Enteignungsgesetz.²⁰⁵⁸ Es wurden verstärkt kommunale Wohnungsbaudarlehen vergeben.²⁰⁵⁹ Garantiefonds für Wohnungsbaukredite²⁰⁶⁰ sowie zinsgünstige zweitrangige Darlehen²⁰⁶¹ wurden bereit gestellt.²⁰⁶² Die Regierung übernahm, gemeinsam mit den Kommunen, ein Drittel der Kosten für die Erstellung einzelner Mehrfamilienhäuser mit Kleinwohnungen in hoch verdichteten Regionen.²⁰⁶³

Nach Kriegsende bewirkten Inflation und Rezession in Verbindung mit einer Verteilung, bei der 1920 5 % der Haushalte über 77 % des Nettovermögens verfügten, eine Richtungsänderung.²⁰⁶⁴ Schweden war nun nicht mehr nur das Land mit dem niedrigsten Wohnstandard und den höchsten Mieten in Europa, es übernahm nun auch die Rolle eines Vorreiters in der Liberalisierung des Wohnungsmarktes.²⁰⁶⁵ Es war unter den ersten Ländern, die eine Mietpreisbindung ablehnten. Noch Mitte der zwanziger Jahre war die schwedische Wohnungspolitik überaus liberal.²⁰⁶⁶

Ab 1921 ließ man die staatlichen Wohnungsbauförderdarlehen auslaufen.²⁰⁶⁷ 1923 wurde die Mietpreisregulierung aufgehoben,²⁰⁶⁸ mit der Folge, dass in den frühen zwanziger Jahren die Mieten um mehr als 20 % stiegen, während die Löhne um 30 % sanken.²⁰⁶⁹ Noch in den frühen dreißiger Jahren lebte bei einer Urbanisierungsrate von 38 % im Jahre 1931 fast die Hälfte der Stockholmer Familien in Einraumwohnungen mit Außentoilette.²⁰⁷⁰

5.1.5 Die Entstehung der Selbsthilfeorganisationen

Die Reaktion auf die von den Eliten und ihren Institutionen negierten elementaren Bedürfnisse des Volkes war ein Erstarken der Selbsthilfeorganisationen des genossenschaftlichen Sektors, in dem sich Wohnungsbau- und Konsumgenossenschaften weitgehend

2054 Vgl. Strömberg (1993), S. 306.

2055 Vgl. Strömberg (1993), S. 307; Davidson (1994), S. 36.

2056 Vgl. Gustafson (1974), S. 9–10.

2057 Vgl. Svensson (1976), S. 6 f.

2058 Vgl. Rudberg (1991), S. 106; SFS 1917 No 189; Bill 1917:22.

2059 Vgl. Park (1991), S. 61.

2060 Vgl. Headey (1978), S. 66.

2061 Vgl. Helger (1939), S. 114 ff.

2062 Vgl. Headey (1978), S. 66.

2063 Vgl. Strömberg (1993), S. 307; Davidson (1994), S. 36.

2064 Vgl. Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 2.

2065 Vgl. Davidson (1994), S. 43.

2066 Vgl. Strömberg (1993), S. 307.

2067 Vgl. Davidson (1994), S. 43.

2068 Vgl. Gustafson (1974), S. 13–16.

2069 Vgl. Park (1991), S. 62.

2070 Vgl. Esping-Andersen (1985), S. 187; Davidson (1994), S. 57.

unabhängig voneinander entwickelten.²⁰⁷¹ Die ersten Wohnungsgenossenschaften wurden gegründet, unter anderen 1916 die Wohnungsgenossenschaft Stockholm/SKB.²⁰⁷² Sie boten durchschnittlichen Haushalten Vertragssicherheit und Kostenmieten anstelle der Marktmieten privater Vermieter, und ihre Statuten gewährten den Mietern eine direktere Kontrolle der Bewirtschaftung.²⁰⁷³ 1923 gründete der Mieterbund/Hyresgästernas Stockholm die genossenschaftliche Spar- und Wohnungsbaugesellschaft/Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsförening/HSB, die schon bald darauf im Wohnungsbau aktiv wurde.²⁰⁷⁴ und 1925 zur Vergabestelle staatlicher Wohnungsbaudarlehen avancierte.²⁰⁷⁵ Die Mitglieder der HSB waren 1927–1939 zu knapp der Hälfte Arbeiter und Handwerker und zu knapp einem Drittel Angestellte.²⁰⁷⁶ Während die meisten frühen genossenschaftlichen Wohnungsbaugesellschaften wie die SKB ihre Wohnungen in traditioneller Weise vermieteten, entwickelte HSB das Rechtsinstitut des Mietereigentums/bostadsrätt, das im Mietereigentumsgesetz 1930 als Legaldefinition fixiert wurde.²⁰⁷⁷ Es beinhaltete das Nutzungsrecht an einer Wohneinheit einer Wohnungsgenossenschaft gegen Erwerb eines Genossenschaftsanteils in Höhe des anteiligen Eigenkapitals der Wohneinheit und monatlicher Zahlung einer die anteiligen Fremdkapital- und Bewirtschaftungskosten deckenden Miete.²⁰⁷⁸

5.2 1933–1938: Die Entwicklung der wohnungspolitischen Konzeption

5.2.1 Wohnungspolitik als Bestandteil des „Social Engineering“

Als in der Weltwirtschaftskrise bei hoher Arbeitslosigkeit und verschärfter Wohnungsnot die Realzinsen massiv sanken, gewann der Wohnungsbau als Konjunktur- und Beschäftigungsprogramm hohe Priorität.²⁰⁷⁹ Im Gegensatz zu Mitteleuropa und Nordamerika waren die wohnungspolitischen Zielsetzungen und Instrumente zugleich wesentlicher Bestandteil der von Volkswirten der Stockholmer Schule und charismatischen politischen Praktikern jener Zeit aus der historischen Erfahrung der Industrialisierungsprozesse fortgeschrittenerer Industriestaaten entwickelten Konzeption des „Social Engineering.“²⁰⁸⁰ Durch die gezielte Implementierung langfristig fortwirkender, systembildender gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und Institutionen war die Phase aufholender wirtschaftlicher Dynamik im verspäteten Übergang zur Industriegesellschaft in der, wenn auch nicht geschlossenen, so doch weitgehend von außenwirtschaftlichen Rückwirkungen abgeschirmten schwedischen Volkswirtschaft so zu steuern, dass es zur Herausbildung einer gerechteren sozialen Ordnung mit weit geringeren sozioökonomischen Disparitäten als in den bereits stärker industrialisierten Partnerländern

2071 Vgl. Bengtsson (1993), S. 9.

2072 Vgl. Bengtsson (1993), S. 11; Balchin (1996c), S. 71.

2073 Vgl. Bengtsson (1994), S. 189.

2074 Vgl. Gustafson (1974), S. 13–16.

2075 Vgl. Davidson (1994), S. 64.

2076 Vgl. Gustafson (1974), S. 24 f.

2077 Vgl. Bengtsson (1993), S. 12.

2078 Vgl. Bengtsson (1994), S. 189.

2079 Vgl. Rudberg (1991), S. 108; Davidson (1994), S. 58.

2080 Vgl. Wetterberg (1991), S. 17.

käme.²⁰⁸¹ In Verbindung mit einem primär liberalen makroökonomischen Paradigma waren auf mikroökonomischer Ebene weit reichende Regulierungen vorgesehen.²⁰⁸² Subventionierte Bereitstellung und öffentliche Dienstleistungen bildeten einen wichtigen Bestandteil der neuen ordnungspolitischen Konzeption.²⁰⁸³ Unterstützt wurde die Restrukturierung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen durch die gezielte Förderung von Rationalisierung, Standardisierung und Massenproduktion.²⁰⁸⁴

5.2.2 Die Arbeit der Kommission für wohnungspolitische Fragen

Die vom Sozialminister Gustav Möller im Rezessionsjahr 1933 eingesetzte fünfköpfige Kommission für wohnungspolitische Fragen/Bostadssociala utredningen, der in den folgenden vierzehn Jahren ihres Bestehens führende Ökonomen der Stockholmer Schule wie Alf Johansson und Gunnar Myrdal angehörten und die die Wohnungspolitik der Nachkriegszeit maßgeblich prägte, entwickelte die schwedische Wohnungspolitik in ihrer volkswirtschaftlichen Stringenz und Klarheit und spielte noch bis in die späten sechziger Jahre eine äußerst wichtige Rolle bei der Formulierung der wohnungspolitischen Zielsetzungen.²⁰⁸⁵ Die Verbindung von wissenschaftlicher Planung und rationalisiertem, standardisiertem, industriellem Wohnungsbau in der Stilrichtung des Funktionalismus, war für eine Regierung, die intensiv nach einem Ausweg aus Wohnungsnot und tiefer Rezession suchte, hoch attraktiv.²⁰⁸⁶ Alf Johansson, langjähriger Leiter des Wohnungsministeriums und führender Wohnungspolitikexperte des Landes, fasste die gesamtwirtschaftliche Intention der Wohnungspolitik wie folgt zusammen:

*„Few works are more suited to counteract a depression than are building construction projects. They can be commenced relatively quickly. They can be spread over the whole country, they employ a relatively large amount of labour, they can preponderantly utilise material domestically produced and they can bring about production within the country ... Those operations which are demanded for the growth of the durable establishments create a purchasing power, generally stimulating to the sale of products, but greater than is immediately required to buy the services of the new durable establishment, so that impulses towards general economic expansion are created.“*²⁰⁸⁷

Einen zusätzlichen Anstoß erhielt die neu zu konzipierende Wohnungspolitik durch die 1934 erschienene Monographie von Gunnar und Alva Myrdal, „Die Bevölkerungskrise“/Kris i befolkningsfragan, in der die Autoren darlegten, dass die Wohnungsversorgung in Schweden unter der vergleichbarer Länder lag und dass vor allem infolge der nicht akzeptablen Wohnungsversorgung und der exorbitant hohen Mieten die Geburtenrate so stark gefallen sei, dass ohne massive staatliche Interventionen Schweden bald ein von Senioren dominiertes Land sein würde.²⁰⁸⁸ Die Kommission sah in dieser Problemlage ihre Aufgabe, und in der Folgezeit zielte fast jede wohnungspolitische Initiative

2081 Vgl. Wetterberg (1991), S. 20, 34; Rudberg (1991), S. 108.

2082 Vgl. Wetterberg (1991), S. 17.

2083 Vgl. Wetterberg (1991), S. 120.

2084 Vgl. Rudberg (1991), S. 108.

2085 Vgl. Strömberg (1993), S. 308 f.; Davidson (1994), S. 62.

2086 Vgl. Rudberg (1991), S. 108; Davidson (1994), S. 63.

2087 Johansson (1938), S. 164.

2088 Vgl. Davidson (1994), S. 62 f.; Davidson (1999), S. 454.

auf eine Stimulation des Wohnungsbaus, insbesondere auf den Bau neuer geräumigerer Familienwohnungen.²⁰⁸⁹

5.2.3 Die Bodenakquisitionspolitik der Stadt Stockholm

Die kompensationslose Bereitstellung von Bauland für den öffentlichen Wohnungsbau oblag den Kommunen.²⁰⁹⁰ Sie akquirierten seit 1930 unbebautes Land nicht nur für den Wohnungsbau, sondern zunehmend auch für Freizeit- und Grünanlagen.²⁰⁹¹ Die Stadt Stockholm erwarb vor allem in den dreißiger Jahren fast den gesamten Boden im Umland, 12.600 Hektar von 15.000 Hektar²⁰⁹² und gewann so die Kontrolle über die benachbarten Kommunen, die sie im Zeitablauf eingemeindete. Insgesamt wurden in den Jahren 1913, 1916 und 1949 152 qkm eingemeindet, 81 % des heutigen Stadtgebiets. Sogar in der Innenstadt befindet sich gegenwärtig etwa ein Drittel der 3.600 Hektar in städtischem Besitz.²⁰⁹³ Finanziert wurde der aufgrund der Weltwirtschaftskrise äußerst kostengünstige Aufbau des städtischen Bodenpools im Anfangsstadium vor allem durch staatliche Darlehen, aber auch durch Pachteinnahmen, Gebühren, Kommunalsteuern und Kommunalobligationen.²⁰⁹⁴ Gegen Ende der dreißiger Jahre deckten die Pachteinnahmen bereits die Kosten der Bodenakquisitionspolitik, mit der Folge dass die Stadt ab 1938 Grundstücke nicht mehr verkaufte, sondern nur noch in Pacht vergab.²⁰⁹⁵ Bis in die dreißiger Jahre wurden auf städtischem Grund vor allem Eigenheime errichtet, dann erfolgte der Übergang zu verdichteterer Bebauung.²⁰⁹⁶

5.2.4 Die Schlüsselrolle des gemeinnützigen Wohnungswesens

Neben der Verfügbarmachung von Bauland wurde von den Kommunen auch erwartet, dass sie die administrativen Ressourcen für die Errichtung und Bewirtschaftung des neu zu schaffenden öffentlichen Mietwohnungsangebots bereit stellten und durch Garantierung der Mietzahlungen nicht die Wohnungskosten auf den Zentralstaat abwälzten.²⁰⁹⁷ Es entstanden die ersten von den Kommunen kontrollierten gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften/allmännyttas, denen die Zentralregierung zinsgünstige Darlehen mit langer Laufzeit zur Verfügung stellte.²⁰⁹⁸ Da die meisten Kommunen jedoch noch nicht über die zur Administration der Wohnungspolitik nötigen Ressourcen verfügten, wurde HSB als beinahe einzige Institution eines gemeinnützigen Wohnungswesens auf einem von privaten Akteuren dominierten Markt mit der Umsetzung wohnungspoliti-

2089 Vgl. Elander/Strömberg (1992), S. 111.

2090 Vgl. Davidson (1994), S. 75 f.

2091 Vgl. Park (1991), S. 112.

2092 Vgl. Ödman/Dahlberg (1970), S. 83 f.

2093 Vgl. Park (1991), S. 112.

2094 Vgl. Park (1991), S. 122.

2095 Vgl. Park (1991), S. 109.

2096 Vgl. Park (1991), S. 116.

2097 Vgl. Strömberg (1993), S. 309; Davidson (1994), S. 75 f.

2098 Vgl. Davidson (1994), S. 75 f.; Davidson (1999), S. 459.

scher Zielsetzungen betraut²⁰⁹⁹ und entwickelte ab Mitte der dreißiger Jahre einen fast vollständigen professionellen Apparat für Wohnungsbau und Wohnungsverwaltung, zu dem auch Baustofflieferanten, Sägemühlen Großhandelsfirmen und Wohnungsbauunternehmen, die Einfamilienhäuser errichteten, gehörten. Bereits 1940 überstieg die Kapazität der HSB-Gruppe, die 1923–1945 35.000 Wohneinheiten im Mietereigentum baute, den eigenen Bedarf.²¹⁰⁰

5.2.5 Wohnbeihilfen und öffentlicher Wohnungsbau für Familien und Senioren

1935 entwickelte die Kommission Richtlinien für die Errichtung von kommunalen Wohnungen für kinderreiche Familien mit drei und mehr Kindern und relativ niedrigem Einkommen/barnrikehusen. Die Wohneinheiten in diesen ersten, für das spätere „Volksheim“/folkshemmet typischen Apartmenthäusern hatten zwei bis drei Zimmer zuzüglich Küche und, außergewöhnlich für die damaligen Verhältnisse, sogar ein Badezimmer.²¹⁰¹ Die funktionalen, schmucklosen Räume waren sehr klein, aber man versuchte, jedem Familienmitglied ein eigenes Zimmer zu ermöglichen.²¹⁰²

Im selben Jahr wurden Wohnbeihilfen für Familien mit Kindern eingeführt,²¹⁰³ die ab 1938 selbst genutztes Wohneigentum einbezogen. 1939 wurde ein separates Wohnbeihilfenprogramm für Senioren aufgelegt.²¹⁰⁴ Die Subventionen senkten die Wohnkosten für Familien mit drei, vier und fünf Kindern auf 70 %, 60 % sowie 50 % der Kostenmiete, ab 1937 für sehr große Familien auf 30 %.²¹⁰⁵

Obwohl die bis 1848 errichteten 12.000 barnrikehusen und die ab 1939 errichteten Seniorenwohnanlagen weit gestreut im Stadtgebiet errichtet wurden, waren sie mit einer Stigmatisierung ihrer Bewohner verbunden. Das empfand die Kommission als unbefriedigend und achtete in der Folgezeit strikt darauf, Segregation und Stigmatisierung von Bevölkerungsgruppen durch wohnungspolitische Maßnahmen zu vermeiden.²¹⁰⁶

5.2.6 Erste Ergebnisse

Für den Wohnungsmarkt als Ganzes hatten die Interventionen der dreißiger Jahre nur marginale Bedeutung.²¹⁰⁷ Reichlich ein Viertel der Ausgaben für beschäftigungspolitische Maßnahmen entfielen 1933 auf den Wohnungsbau, fast ausschließlich für die Sanierung hygienisch nicht ausreichend ausgestatteter Wohnungen in ländlichen Gebieten.²¹⁰⁸ Die

2099 Vgl. Davidson (1994), S. 64; Bengtsson (1993), S. 12.

2100 Vgl. Gustafson (1974); S. 18f., 34f., 89–92; Bengtsson (1993), S. 15.

2101 Vgl. Davidson (1994), S. 75.

2102 Vgl. Davidson (1994), S. 59.

2103 Vgl. Headey (1978), S. 77; Davidson (1999), S. 455.

2104 Vgl. Johansson (1944), S. 300 ff.

2105 Vgl. Headey (1978), S. 68 f.

2106 Vgl. Davidson (1994), S. 76; Davidson (1999), S. 459.

2107 Vgl. Strömberg (1993), S. 310.

2108 Vgl. Strömberg (1993), S. 308.

große Mehrheit der Wohnungssuchenden blieb weiterhin auf den privaten Wohnungsmarkt angewiesen.²¹⁰⁹

Da in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts die Zinsen niedrig waren, die Kaufkraft wuchs und der Zustrom zu den industriellen Arbeitsplätzen in den Ballungsgebieten anhielt, wurden im privatwirtschaftlichen Wohnungsbau erhebliche Gewinne erzielt,²¹¹⁰ sodass im Durchschnitt der dreißiger Jahre jährlich 4,9 Wohneinheiten pro 1000 Einwohner errichtet wurden, eine für die damalige Zeit im internationalen Vergleich hohe Neubauleistung.²¹¹¹ Durch die bis etwa 1938 noch überwiegend vom privaten Sektor getragene prosperierende Bautätigkeit verbesserten sich die Wohnverhältnisse der Bevölkerung, auch die der unteren Schichten.²¹¹² Die Mietbelastungsquote eines durchschnittlichen Industriearbeiterhaushalts sank von 40 % 1931 auf 35 % 1939.²¹¹³

5.3 1939–1944: Kriegsbedingte Neuorientierungen

5.3.1 Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen

Vor und während des Zweiten Weltkriegs profitierte das Land von einem exportgetriebenen Wachstum mit niedrigen Realzinsen, was Anlagekapital in kriegswichtige industrielle Investitionen lenkte.²¹¹⁴ Mit Beginn des Zweiten Weltkriegs kam die Bautätigkeit fast vollständig zum Erliegen.²¹¹⁵ Bei außergewöhnlich hohen Geburtenraten reduzierten sich 1940 die Fertigstellungen mit vielen unvollendeten Bauvorhaben auf ein Zehntel²¹¹⁶ und kamen bis Kriegsende nur langsam wieder in Gang. Wurden 1936–1940 jährlich 46.000 Wohnungen erstellt, so waren es 1941–1945 nur knapp 35.000.²¹¹⁷

Die Ausnahmesituation eines von kriegsführenden Staaten umgebenen kleinen Landes ermöglichte weitgehende Reformen im Konsens der gesellschaftlichen Gruppen.²¹¹⁸ Die zwischen den Arbeitsmarktparteien 1938 erzielte Einigung kann als Meilenstein in der Entwicklung des „schwedischen Modells“ angesehen werden. Zentral ausgehandelte Tarifabkommen erkaufen den Frieden am Arbeitsmarkt mithilfe steigender Reallöhne und der Abmilderung der Forderung nach Verstaatlichung von Schlüsselindustrien des Exportsektors.²¹¹⁹

2109 Vgl. Strömberg (1993), S. 310.

2110 Vgl. Strömberg (1993), S. 310.

2111 Vgl. Park (1991), S. 62.

2112 Vgl. Wendt (1962), S. 75; Münch (1967), S. 112.

2113 Vgl. Wendt (1962), S. 75.

2114 Vgl. Elander/Strömberg (1992), S. 111; Davidson (1994), S. 74.

2115 Vgl. Strömberg (1993), S. 310.

2116 Vgl. Davidson (1994), S. 77.

2117 Vgl. Münch (1967), S. 112.

2118 Vgl. Headey (1978), S. 73.

2119 Vgl. Strömberg (1993), S. 320.

5.3.2 Mietpreisstop und öffentliche Wohnungsbaufinanzierung

Dieses Mal handelte die Wohnungspolitik schnell und nachhaltig.²¹²⁰ Die Kommission überarbeitete die Zielsetzungen und Instrumente im Hinblick auf eine dauerhafte Dominanz des öffentlichen Sektors in der Bereitstellung von Wohnraum.²¹²¹ Nun verlor das privatwirtschaftliche Kapital dauerhaft die dominierende Stellung im wohnungswirtschaftlichen Sektor.²¹²²

1940 wurde das System der staatlichen Wohnungsbaufinanzierung ausgeweitet und um Mietpreiskontrollen ergänzt.²¹²³ 1942 wurden alle Mieten auf dem Stand von 1942 eingefroren.²¹²⁴ Staatliche Wohnungsbaugesellschaften einschließlich der Genossenschaften erhielten Darlehen und Fördermittel in Höhe von bis zu 95 % der tatsächlichen Baukosten, während private Bauherren 10 % Eigenmittel einsetzen mussten.²¹²⁵ Die Förderquote stieg von 13 % der Neubauwohnungen im Zeitraum 1936–1940 auf 70 % 1940–1945²¹²⁶ und auf über 90 % in den Jahren 1942–1945.²¹²⁷ Die Kommunen trugen 20 % der Subventionen, bezuschussten die Hälfte der Grundstückskosten und hafteten für Verluste infolge unvollendeter und fehlerhafter Bauarbeiten. Die Arbeitsmarktparteien wurden eingebunden, quantitative und qualitative Vorgaben wurden exakt spezifiziert und finanzielle Anreize und Sanktionen für die Administratoren implementiert.²¹²⁸ Das private Mietwohnungsangebot beschränkte sich nunmehr überwiegend auf städtische Altbauwohnungen und verlor zunehmend relativ und absolut an Bedeutung.²¹²⁹

Als Reaktion der Gewerkschaften auf die kriegsbedingt hohe Arbeitslosigkeit im Bau-sektor und den Erfolg von HSB in der Administration der Wohnungsbauförderung wurde 1940 die gewerkschaftseigene Wohnungsgenossenschaft Riksborgen gegründet, die keine eigenen Wohnungsbauinstitutionen aufbaute, sondern statt dessen eng mit den Handwerkskammern und später mit der gewerkschaftseigenen Baufirma BPA zusammen arbeitete.²¹³⁰

2120 Vgl. Strömberg (1993), S. 310, 322.

2121 Vgl. Park (1991), S. 62.

2122 Vgl. Headey (1978), S. 45.

2123 Vgl. Davidson (1994), S. 80; Lundqvist (1992a); S. 89 Matti (1986), S. 16.

2124 Vgl. Münch (1967), S. 123.

2125 Vgl. Strömberg (1993), S. 310.

2126 Vgl. Greve (1971), S. 64 f.

2127 Vgl. Headey (1978), S. 72.

2128 Vgl. Headey (1978), S. 72; Strömberg (1993), S. 310.

2129 Vgl. Balchin (1996c), S. 77.

2130 Vgl. Bengtsson (1993), S. 13.

5.4 1945–1949: Die Grundsteinlegung für das „Volkshem“/Folkshemmet

5.4.1 Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen

Am Kriegsende waren Überbelegung und Wohnungsmangel gravierender als in den meisten Ländern Europas.²¹³¹ Wohnungsbau und insbesondere Wohnungsbestands- und Wohnungsnutzungsmärkte waren hoch spekulativ.²¹³² Die Kommunen waren klein und unzureichend mit finanziellen Ressourcen ausgestattet.²¹³³ Die Wohneigentumsquote betrug 38 %, 51 % der Wohneinheiten waren privat vermietet und 4 % der Genossenschaftswohnungen.²¹³⁴ Bei einem Gesamtbestand von 2,1 Millionen Wohnungen²¹³⁵ bestand ein Defizit von 55.000–60.000 Wohnungen, wovon 50.000 auf die Städte entfiel.²¹³⁶

Mehr als die Hälfte der Haushalte lebte in überbelegten Wohnungen.²¹³⁷ 40 % der Wohneinheiten bestanden nur aus einem Raum. Die Miete für eine moderne Zweizimmerwohnung beanspruchte ein Drittel eines Industriearbeiterlohns.²¹³⁸ Ein großer Teil des Wohnungsbestandes war stark sanierungsbedürftig und zwei Drittel der Wohnungen waren nicht zeitgemäß ausgestattet.²¹³⁹ Nur ein Viertel der Wohnungen hatte Zugang zu Bad oder Dusche, ein Drittel besaß weder Wasser- noch Abwasseranschluss.²¹⁴⁰

Vor allem dem Einfluss der Ökonomen Alf Johansson und Gunnar Myrdal und der schwedischen Neigung, unabhängige Expertenkommissionen mit der Ausarbeitung und Realisierung von Zielsetzungen und Strategien zu betrauen, ist es zuzuschreiben, dass das Land nach Kriegsende die staatliche Lenkung des wohnungswirtschaftlichen Sektors nicht zurück führte, sondern vervollkommnete. Mit dem Ziel, die gesamte Bevölkerung in gleichem Maße mit qualitativ hochwertigem Wohnraum zu erschwinglichen Wohnkosten zu versorgen, Segregation zu vermeiden und zyklische Schwankungen, Bodenspekulation und spekulativen Wohnungsbau zurück zu drängen und die einem privatwirtschaftlichen Mietwohnungsmarkt inhärente Unterversorgungstendenz abzubauen, sollten dauerhaft der Einfluss kommunaler und gesamtstaatlicher Institutionen ausgeweitet und das Risiko wohnungswirtschaftlicher Investitionen vom Staat getragen werden.²¹⁴¹

Von Autoren wie Strömberg wird es als Vorteil angesehen, dass vor dem Zweiten Weltkrieg in Schweden keine effektive Wohnungspolitik existierte,²¹⁴² denn so konnten die ersten durchgreifenden Interventionen des Staates in den wohnungswirtschaftlichen Sektor von dem durch die Erfahrungen des Krieges geprägten einheitlichen Willen der politischen Kräfte und dem nun folgenden Vierteljahrhundert kontinuierlichen Wachstums getragen werden.²¹⁴³ Von großem Vorteil erwies es sich auch, dass sowohl auf eine

2131 Vgl. Davidson (1994), S. 91.

2132 Vgl. Bengtsson (1993), S. 14.

2133 Vgl. Rudberg (1991), S. 113.

2134 Vgl. Swedish Official Statistics (1988), S. 20.

2135 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 246 f.

2136 Vgl. Münch (1967), S. 112.

2137 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 53.

2138 Vgl. Davidson (1994), S. 91.

2139 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 53; Davidson (1994), S. 91.

2140 Vgl. Davidson (1994), S. 91.

2141 Vgl. Headey (1978), S. 73 f., 78; Lundqvist (1992a), S. 89.

2142 Vgl. Strömberg (1993), S. 322.

2143 Vgl. Davidson (1994), S. 78 f.

volkswirtschaftlich stringente wohnungspolitische Konzeption als auch auf zentrale wohnungspolitische Institutionen und Instrumente rekurriert werden konnte. Man brauchte nur ein bereits vorhandenes Konzept mit größtenteils bereits vorhandenen Instrumenten und Institutionen umzusetzen.²¹⁴⁴ Die umfassenden und nachhaltigen Interventionen auf dem Gebiet der Boden- und Wohnungspolitik fügten sich nahtlos in den „historischen Kompromiss“ der Arbeitsmarktparteien ein und stellten niemals eine ernsthafte Bedrohung für die Entwicklung der marktwirtschaftlichen Wirtschaft des Landes dar, sondern bildeten im Gegenteil, ebenso wie die Investitionen im Ausbildungs-, Verkehrs- und Kommunikationsbereich, Elemente einer auf die Förderung der industriellen Entwicklung abzielenden Infrastrukturpolitik. Der Bau von Wohnungen erfolgte zur richtigen Zeit, am richtigen Ort und zu einem Preis, den Industriearbeiter sich leisten konnten.²¹⁴⁵

5.4.2 Die wohnungspolitische Agenda

Aus der zwischen 1932 und 1935 ausgearbeiteten und in Ansätzen bereits realisierten wohnungspolitischen Konzeption entwickelte sich in den Jahren 1945–1948 eine umfassende nationale Wohnungspolitik,²¹⁴⁶ die einen integralen Bestandteil des sich entwickelnden Wohlfahrtsstaats darstellte²¹⁴⁷ und in der Folgezeit bis zu 5 % des BIP in Anspruch nahm, eine Größenordnung, die vor dem Zweiten Weltkrieg als inakzeptabel angesehen worden wäre.²¹⁴⁸ Die Politikansätze verfolgten, wie in anderen europäischen Ländern auch, vorrangig verteilungs- und sozialpolitische Zielsetzungen, wenn auch erwartet wurde, dass die effizientere Nutzung knapper Ressourcen durch Überwindung von Marktunvollkommenheiten seitens des Staates die gesamtwirtschaftliche Dynamik erheblich erhöhen würde.²¹⁴⁹ Was die schwedische Wohnungspolitik jedoch grundlegend von der anderer westlicher Staaten unterschied, war die Einbeziehung nahezu der gesamten wohnungswirtschaftlichen Investitionen in ein umfassendes System öffentlicher Planung, Steuerung und Kontrolle.²¹⁵⁰

Einen Meilenstein für die Entwicklung der schwedischen Wohnungspolitik bis weit in die achtziger Jahre hinein markierte der Wohnungsbauplan 1945–1960, der die Reichweite der Interventionen in den wohnungswirtschaftlichen Sektor von einer lediglich sozial- und beschäftigungspolitisch motivierten Subventionierung zu einem umfassenden sektorspezifischen Regulierungssystem ausdehnte.²¹⁵¹ Das vom Parlament in Gesetzesform gegossene Gutachten der Kommission für wohnungspolitische Fragen aus dem Jahre 1945²¹⁵² sah vor, die Wohnungsnot in einem Zeitraum von 15 Jahren abzubauen und jede Familie bei Wohnkosten bis zu 20 % eines Industriearbeiterlohns mit einer modernen Zwei- bis Dreizimmerwohnung zu versorgen, finanziert durch Förderdarlehen

2144 Vgl. Matti (1986), S. 14.

2145 Vgl. Strömberg (1993), S. 320.

2146 Vgl. Matti (1986), S. 14.

2147 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 54.

2148 Vgl. Headey (1978), S. 69.

2149 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 54.

2150 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 44.

2151 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 43.

2152 SOU 1945:63.

an kommunale Wohnungsgesellschaften, Wohnungsgenossenschaften und selbst nutzende Eigentümer.²¹⁵³ Unter Nichteinbeziehung der Küche sollte ein Wohnraum mit nicht mehr als zwei Personen belegt sein.²¹⁵⁴ Eingedenk der ernüchternden Erfahrungen mit den barnikehusen der späten dreißiger Jahre und getragen von dem Wunsch, die gesamte Bevölkerung gleichermaßen mit hochwertigem Wohnraum zu versorgen und dem einzelnen Haushalt ein möglichst großes Spektrum an Wahlmöglichkeiten zu eröffnen, wurde von Wohnsegregation und Stigmatisierung hervorgerufenen Insellösungen bewusst Abstand genommen und angestrebt, die Wohnkosten in den verschiedenen Nutzungsformen anzugleichen.²¹⁵⁵

Im Einklang mit führenden Fachleuten ihrer Zeit unterliefen der Kommission zwei schwer wiegende Prognosefehler. Zum einen unterschätzte sie das Bevölkerungswachstum der Ballungsgebiete um 100 % und zum anderen erwartete sie, analog zu den Geschehnissen nach dem Ersten Weltkrieg, eine massive Rezession mit hoher Massenarbeitslosigkeit, was ein groß angelegtes Wohnungsbauprogramm auch aus konjunkturpolitischer Sicht ratsam erscheinen ließ.²¹⁵⁶ Aus Sicht der Kommission besaß die Wohnungsbauförderung zudem einen wichtigen Stellenwert in der Wachstumspolitik, zum einen weil die Beschäftigten in den expandierenden Industrien Wohnraum benötigten, zum anderen weil der Wohnungsbau per se Wachstumsimpulse auslöste.²¹⁵⁷

Nach Ansicht der Experten war die drückende Wohnungsnot am effizientesten durch öffentlichen Mietwohnungsbau für die Mehrheit der Bevölkerung zu bewältigen.²¹⁵⁸ Die Ziele des nationalen Wohnungsbauplans wurden auf die lokale Ebene herunter gebrochen, indem den Kommunen die Verantwortung für die Umsetzung übertragen wurde.²¹⁵⁹ Neben ihrer planungsrechtlichen und bodenpolitischen Kompetenzen waren diese gleichzeitig die Intermediäre für die Bereitstellung öffentlicher Mittel für wohnungswirtschaftliche Investitionen und zuständig für die Administration des Wohngeldwesens.²¹⁶⁰ In nahezu allen größeren und mittelgroßen Städten wurden umgehend gemeinnützige Wohnungsgesellschaften, die im Mietwohnungsbau die Führungsrolle übernahmen, gegründet. Die neu gegründeten kommunalen Wohnungsgesellschaften, die langfristig dafür verantwortlich waren, dass die gesamte Bevölkerung ihrer Kommune, insbesondere die kinderreichen Familien, unabhängig vom Haushaltseinkommen und der sozioökonomischen Zugehörigkeit, adäquat mit Wohnraum versorgt war, agierten in ihrer Doppelfunktion gleichzeitig als Administratoren und Developer, sodass sie im Bereich der Bebauungsplanung und des Mietpreissetzung zu großem Einfluss gelangten. Die Bauausführung selbst übernahmen Vertragspartner des privaten Sektors.²¹⁶¹

2153 Vgl. Headey (1978), S. 74; SOU 1945:63; Fredlund/Holm (1991), S. 44; Cars/Hårsman (1991), S. 54.

2154 Vgl. Cars/Hårsman (1991), S. 54; Davidson (1994), S. 91.

2155 Vgl. Davidson (1999), S. 457, 459.

2156 Vgl. Davidson (1994), S. 92; Headey (1978), S. 75; Lundqvist (1992a), S. 89.

2157 Vgl. Matti (1986), S. 14 f.

2158 Vgl. Davidson (1999), S. 462.

2159 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 44.

2160 Vgl. Cars/Hårsman (1991), S. 55.

2161 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 44 f.

5.4.3 Die Wohnungsbaufinanzierungspolitik

Wichtigstes Bindeglied in der Koordinierung der wohnungswirtschaftlichen Interventionen zwischen der zentralstaatlichen und kommunalen Ebene war die Bereitstellung der öffentlichen Finanzmittel.²¹⁶² Das 1946 eingeführte Wohnungsbaufinanzierungssystem blieb als zentrales Politikinstrument in seinen Grundzügen bis 1993 unverändert.²¹⁶³ Die an Mietpreisregulierungen, Qualitätsstandards und Kostenlimits gebundenen Wohnungsbauförderdarlehen umfassten für gemeinnützige Mietwohnungsbauunternehmen 100 %, für genossenschaftliche 95 %, für Eigenheime 90 % und für privatwirtschaftlichen Mietwohnungsbau 85 % der Bausumme, was den erstgenannten einen klaren Wettbewerbsvorteil gegenüber dem privaten Sektor verschaffte.²¹⁶⁴

Die Aufbringung der zur Überwindung der Wohnungsnot erforderlichen öffentlichen Mittel implizierte eine erhebliche Beanspruchung öffentlicher Ressourcen, die sukzessive durch Reformen der sozialen Sicherungssysteme, beginnend mit der Rentenreform von 1946, verfügbar wurden.²¹⁶⁵ Die Fördermittel waren vorerst aufgrund der Lage am Kapitalmarkt Bestandteil des allgemeinen Budgets,²¹⁶⁶ es wurde jedoch der Zentralregierung sowie der Zentralbank das Recht eingeräumt, per Bankenregulierung den Finanzintermediären den Ankauf eines Portfoliomindestanteils an staatlichen Wohnungsbauanleihen vorzuschreiben.²¹⁶⁷ Der garantierte Zinssatz betrug 3,5 %, was dem damaligen Zinssatz für langfristige Anleihen entsprach.²¹⁶⁸ 1949 wurde 78 % der Neubauleistung auf diese Weise gefördert,²¹⁶⁹ bis zum Jahre 1993 90 %.²¹⁷⁰

5.4.4 Die Bodenpolitik

Nach Kriegsende gelang der Durchbruch zur umfassenden öffentlichen Bewirtschaftung des urbanen Bodens.²¹⁷¹ In zunehmendem Maße wurden planungsrelevante Aufgabenbereiche durch Verlagerung von der zentralen auf die kommunale Ebene dezentralisiert.²¹⁷² Aus den Expertengutachten wurde offensichtlich, dass ein groß angelegter kommunaler Wohnungsbau nicht nur ein hohes Ausmaß an öffentlicher Planung, sondern auch das öffentliche Eigentum am nicht erschlossenen Boden voraussetzte.²¹⁷³ Das Planungs- und Baugesetz von 1947²¹⁷⁴ regelte Planungspflichten und Planungskompetenzen der Kommunen. Diese erhielten ein faktisches Planungsmonopol, umfangreiche Vorkaufs- und Enteignungsrechte sowie ausreichend finanzielle Ressourcen zum Land-

2162 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 44.

2163 Vgl. Bengtsson (1993), S. 37 f.; Matti (1986), S. 15.

2164 Vgl. Strömberg (1993), S. 311; Davidson (1994), S. 95.

2165 Vgl. Davidson (1999), S. 462.

2166 Vgl. Bengtsson (1993), S. 14.

2167 Vgl. Svensson (1976), *passim*.

2168 Vgl. Anas et al. (1990), S. 33; Cars/Hårsman (1991), S. 55.

2169 Vgl. Greve (1971), S. 64 f.

2170 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 121.

2171 Vgl. Rudberg (1991), S. 113.

2172 Vgl. Rudberg (1991), S. 120.

2173 Vgl. Elander/Strömberg (1992), S. 112.

2174 SFS 1947 No. 385; Bill 1947:13.

erwerb.²¹⁷⁵ Nur im dünn besiedelten ländlichen Raum blieb das freie Bebauungsrecht der Eigentümer erhalten.²¹⁷⁶

Die Kommunen wurden dazu verpflichtet, den Wohnungsbedarf für einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren im Voraus zu prognostizieren, fünfjährige Wohnungsbauprogramme zu entwickeln und genügend Bauland zu akzeptablen Preisen bereit zu stellen.²¹⁷⁷ Wichtigstes kommunales Planungsinstrument wurde der Flächennutzungsplan, der in langfristiger Perspektive künftige Flächennutzungsarten, für verdichtete Bauweise ungeeignete Flächen sowie aus ökologischen Gründen zu schützende Regionen auswies. Er basierte auf Beurteilungen und Prognosen des Bevölkerungswachstums und der industriellen Entwicklung für die kommenden 10–20 Jahre und war alle fünf Jahre zu aktualisieren.²¹⁷⁸ Am häufigsten wurde er aufgestellt, ohne Rechtskraft zu entfalten.²¹⁷⁹ In Kommunen, wo er mit kommunalen Wohnungsbauprogrammen und langfristigen kommunalen Gewerbeansiedlungsplänen koordiniert wurde, erlangte er beträchtlichen Einfluss auf die kommunale Bauland- und Entwicklungspolitik.²¹⁸⁰ Das neu eingeführte Instrument des Regionalplans diente der gemeinsamen Planung mehrerer benachbarter Kommunen.²¹⁸¹ Das Enteignungsgesetz von 1949 ermöglichte den Kommunen die Enteignung von unerschlossenem Land zum Zwecke des städtischen Wohnungsbaus.²¹⁸² Kommunale Bodenpools und Pachtvergabe spielten in vielen Kommunen nunmehr eine bedeutende Rolle bei der Bereitstellung kostengünstiger Wohneinheiten.²¹⁸³

5.4.5 Die Wohnkostenpolitik

Die Mietpreisregulierungen aus dem Jahre 1942 wurden prolongiert und auf alle mit Förderdarlehen errichteten Mietwohnungen ausgedehnt, geförderte Eigenheime unterlagen einer Regulierung der Veräußerungspreise.²¹⁸⁴ Die Wohnungsnachfrage wurde durch die Einführung von eigentumsunabhängigem Wohngeld/bostadsbidrag für kinderreiche Familien und Rentner im Jahre 1947 unterstützt²¹⁸⁵ und 1948 auf Familien mit 2 Kindern ausgedehnt.²¹⁸⁶ In vielen Fällen deckten die staatliche und kommunale Wohnkostensubventionen für Senioren die gesamte Miete ab, ebenso wurden Senioren Förderdarlehen zur Instandsetzung und Modernisierung ihrer Eigenheime gewährt.²¹⁸⁷

2175 Vgl. Rudberg (1991), S. 113; Fredlund/Holm (1991), S. 49; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 234.

2176 Vgl. Rudberg (1991), S. 116.

2177 Vgl. Park (1991), S. 64 f., 118.

2178 Vgl. Rudberg (1991), S. 116; Fredlund/Holm (1991), S. 48 f.

2179 Vgl. Rudberg (1991), S. 116.

2180 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 49.

2181 Vgl. Rudberg (1991), S. 116.

2182 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 26.

2183 Vgl. Park (1991), S. 65.

2184 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 90.

2185 Vgl. Davidson (1994), S. 92; Davidson (1999), S. 455, 461, 463.

2186 Vgl. Münch (1967), S. 130.

2187 Vgl. Münch (1967), S. 132.

5.4.6 Erste unbefriedigende Ergebnisse

Die erwartete massive Rezession trat nicht ein. Ein langgezogener Aufschwung mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 4,5 % 1946–1950 und stetig steigenden Realeinkommen, hohen Einwanderungsraten, fortdauernder Urbanisierung sowie der heftigen Konkurrenz des expandierenden Exportsektors um Kapital und Arbeitskräfte verschärfte die wohnungswirtschaftliche Problemlage.²¹⁸⁸ Obwohl die Kommission im Kontext ihrer Prognose eine jährliche Neubauleistung von 60.000 Wohnungen über 15 Jahre für erforderlich gehalten hatte,²¹⁸⁹ wurden nur zwei Drittel der geplanten Wohnungen tatsächlich errichtet,²¹⁹⁰ 1944–1947 durchschnittlich 52.600, 1946–1947 58.000 Wohnungen jährlich.²¹⁹¹ Ausstattung und Größe des Wohnungsbestands ließen zu wünschen übrig. Beispielsweise besaß 1950 die Hälfte der Wohnungen in Göteborg nur ein Zimmer zuzüglich Küche oder weniger.²¹⁹² 1950 standen 104,3 Haushalten 100 Wohnungen gegenüber.²¹⁹³ Die Wartelisten waren lang, oft mussten junge Paare bis zu 10 Jahren auf eine Neubauwohnung warten.²¹⁹⁴

Die Reformen der Kommission stimulierten vor allem den kommunalen Mietwohnungsbau in den eingemeindeten Randzonen der Ballungsgebiete, vorzugsweise auf kommunalem Land und in Einklang mit den Planungen der Stadtverwaltung.²¹⁹⁵ Da die Kommunen unzureichend mit Fachkräften ausgestattet waren, um die anstehenden Wohnungsbauprojekte fachgerecht administrieren zu können und der Produktionsapparat der HSB-Gruppe mit eigenen Projekten nicht ausgelastet werden konnte, übernahmen HSB und Riksbyggen in den Anfangsjahren oft die praktische Durchführung kommunaler Projekte.²¹⁹⁶ Bis 1974 war es nicht ungewöhnlich, dass Baufirmen auch Developeraufgaben übernahmen.²¹⁹⁷

Bald übernahmen die neugegründeten kommunalen Wohnungsgesellschaften im Wohnungssektor die Führungsrolle und sukzessive die Rolle der Genossenschaften in der Wohnungssozialpolitik und erschwerten in der nun folgenden rapiden Verstädterung die Bodenspekulation, verringerten Schwankungen in der Baukonjunktur und setzten Anreize für Effizienz in Wohnungsproduktion und Wohnungsbestandsmanagement.²¹⁹⁸ Sie bauten und verwalteten die Mietwohnungen im Besitz der öffentlichen Hand, wurden in vielen Kommunen bei der Vergabe von Bauland und Fördermitteln bevorzugt und waren für die Wohnungsvergabe zuständig.²¹⁹⁹ Der Anteil des kommunalen und genossenschaftlichen Sektors an der Neubauleistung stieg von 10 % in den späten dreißiger Jahren auf fast 50 % 1950.²²⁰⁰ Im Zeitraum 1945–1957 errichtete der

2188 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 46; Davidson (1994), S. 92, 97.

2189 Vgl. Münch (1967), S. 112.

2190 Vgl. Davidson (1994), S. 97.

2191 Vgl. Münch (1967), S. 112.

2192 Vgl. Davidson (1994), S. 23.

2193 Vgl. Münch (1967), S. 216.

2194 Vgl. Headey (1978), S. 82.

2195 Vgl. Elander/Strömberg (1992), S. 112.

2196 Vgl. Gustafson (1974), S. 162–164; Bengtsson (1992), S. 92.

2197 Vgl. Matti (1986), S. 28.

2198 Vgl. Bengtsson (1992), S. 95; Bengtsson (1993), S. 14.

2199 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 99.

2200 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 90.

gemeinnützige Sektor 45 %–50 % der Neubauwohneinheiten, der genossenschaftliche Sektor 20 %–25 % und privatwirtschaftliche Baufirmen 30 %–35 %.²²⁰¹

5.5 1950–1964: Wohnungspolitik für die Hausfrauenfamilie

5.5.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Zu Beginn der fünfziger Jahre spürte das Land mit den zu jener Zeit höchsten Wachstumsraten der westlichen Welt²²⁰² die Wirkungen einer infolge verfehlter staatlicher Planung zusätzlich überhitzten Konjunktur.²²⁰³ Massenproduktionsvorteile, Rationalisierungen und Fusionen ließen die Konzentration ansteigen.²²⁰⁴ Inflation und Überbeschäftigung waren zurück zu führen.²²⁰⁵ 1952 wurde die Zahl der selbständigen Kommunen von 2.400 auf rund 800 reduziert.²²⁰⁶ 1955 wurde die expansive Geldpolitik aufgegeben.²²⁰⁷ Die Realzinsen erhöhten sich, und die langfristigen Zinssätze wurden variabel.²²⁰⁸

Mitte der sechziger Jahre hatte sich der vormem arme Nachzügler in der wirtschaftlichen Entwicklung zu einem Land mit einem der höchsten realen Pro-Kopf-Einkommen der Welt gewandelt.²²⁰⁹ Die enorme wirtschaftliche Dynamik alimentierte den Aufbau eines vorbildlichen Wohlfahrtsstaates und beträchtliche infrastrukturelle Investitionen.²²¹⁰ Der Urbanisierungsgrad erhöhte sich 1950–1961 von 50 % auf 73 %, ein Anstieg um 23 %.²²¹¹ Die Geburtenraten stiegen enorm, und zu keiner Zeit vorher oder nachher waren so viele verheiratete Frauen Hausfrauen.²²¹²

5.5.2 Die Novellierung von Bau- und Bodenrecht

Umfassende, langfristige kommunale Planung wurde Realität.²²¹³ Methoden der Globalplanung, die in der Lage waren, die ökonomischen und sozialen Auswirkungen operativer und investiver Entscheidungen mittelfristig in umfassender Perspektive darzustellen, wurden bereits in den fünfziger Jahren in einigen Kommunen erprobt und erfolgreich von anderen nachgeahmt.²²¹⁴ Gegen Ende der Dekade waren fast 200 Flächennutzungspläne ausgearbeitet und beinahe ebenso viele in Vorbereitung.²²¹⁵

2201 Vgl. Headey (1978), S. 78.

2202 Vgl. Kuznets (1966), S. 64.

2203 Vgl. Davidson (1994), S. 105.

2204 Vgl. Petersson (1991), S. 9.

2205 Vgl. Davidson (1994), S. 105.

2206 Vgl. Rudberg (1991), S. 113 f.

2207 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 92.

2208 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 45.

2209 Vgl. Brown (1996), S. 56.

2210 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 39; Petersson (1991), S. 9.

2211 Vgl. Münch (1967), S. 221.

2212 Vgl. Davidson (1994), S. 105.

2213 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 39.

2214 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 41.

2215 Vgl. Rudberg (1991), S. 116.

1959 entstand das im wesentlichen noch heute gültige Baugesetzbuch, das explizit das Planungsmonopol der Kommunen festschrieb²²¹⁶ und die lokalen Bauvorschriften obsolet machte.²²¹⁷ Das Enteignungsgesetz von 1953 dehnte die Zulässigkeit einer Enteignung zum Zwecke des Wohnungsbaus auf erschlossene Flächen aus.²²¹⁸ Das Pachtgesetz aus dem gleichen Jahre legte die Pachtdauer auf 60 Jahre mit einer Verlängerungsmöglichkeit auf 100 Jahre fest. Im Regelfall differenzierten die Kommunen im Zeitablauf zunehmend strategisch die Pachtgebühr zwischen gewerblicher Nutzung und Wohnen, um die Wohnungsnutzungskosten niedrig zu halten.²²¹⁹

1964 wurden die Kommunen angehalten, Baulandreserven nicht mehr zu veräußern.²²²⁰ Bis 1968 wurde der Aufbau der kommunalen Bodenpools vor allem aus Steuermitteln finanziert, später in zunehmendem Maße über Kreditaufnahme am Kapitalmarkt.²²²¹ Trotzdem führten Engpässe in den Kommunalfinanzen in einigen Kommunen zur Veräußerung von Bauland.²²²² In Stockholm vollzog sich ein großer Teil der Stadterweiterungen der fünfziger und sechziger Jahre auf dem in den dreißiger Jahren erworbenem, nahezu kostenlosem städtischen Grund, sodass die städtische Bodenpoolpolitik in den frühen sechziger Jahren Überschüsse erwirtschaften konnte.²²²³

5.5.3 Die Wohnungsbaufinanzierung

Seit 1951 waren 70 % der Baukosten am Kapitalmarkt aufzunehmen. Ein erfolgreicher Antrag auf das staatliche zinsgünstige Ergänzungsdarlehen/tertiärlan beinhaltete zugleich eine Zinsgarantie für das gesamte Fremdkapital.²²²⁴ Der garantierte Zinssatz betrug bis 1958 3 %, danach bis zu 4 %.²²²⁵ Seit Mitte der fünfziger Jahre wurde die Vergabe staatlicher Darlehen an die Bedingung geknüpft, detaillierte Qualitätsnormen einzuhalten.²²²⁶ Die Risikoubernahme durch die öffentliche Hand führte zu einer beträchtlichen Senkung der gesamten Kapitalkosten und ersparte den Developern die häufig enorm kostspielige Aufbringung eigenen Risikokapitals.²²²⁷

Die Finanzierungskonditionen begünstigten besonders die kommunalen Wohnungsgesellschaften.²²²⁸ Im Mehrfamilienhausbau betrug die Laufzeit 50 Jahre für Kapitalmarktdarlehen und 30 Jahre für das staatliche Zusatzdarlehen, oft mit einigen tilgungsfreien Jahren zu Beginn. Im Einfamilienhausbau war die allgemeine Laufzeit auf 40 Jahre und die des Förderdarlehens auf 14 Jahre verkürzt. Im genossenschaftlichen Sektor betrug die Laufzeit 30 Jahre.²²²⁹ Für bestimmte Regionen wurde seit 1950 ein zehnjähriges

2216 Vgl. SFS 1959 No 612; Bill 1959:168.

2217 Vgl. Rudberg (1991), S. 116.

2218 Vgl. Park (1991), S. 118.

2219 Vgl. Park (1991), S. 128.

2220 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 234.

2221 Vgl. Park (1991), S. 123.

2222 Vgl. Heimbürger (1973), S. 22.

2223 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 47.

2224 Vgl. Münch (1967), S. 119; Matti (1986), S. 15; Fredlund/Holm (1991), S. 44.

2225 Vgl. Münch (1967), S. 121.

2226 Vgl. Strömberg (1993), S. 317 f.

2227 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 44.

2228 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 45.

2229 Vgl. Münch (1967), S. 126; Park (1991), S. 67; Lundqvist (1992c), S. 132.

Zusatzdarlehen/tilläggalan zur Neutralisierung von Baukostensteigerungen gewährt, das nur dann verzinst zu tilgen war, wenn dem Vermieter in der Zwischenzeit wesentlich höhere Mieteinnahmen zufließen.²²³⁰ 1957 wurde das Zusatzdarlehen auf Wohnungsbauprojekte in Engpassregionen begrenzt und 1959/60 aufgehoben.²²³¹ Ab 1958 wurden an die Einhaltung von Qualitätsnormen geknüpfte Modernisierungsdarlehen zu 4 % mit einer Laufzeit von 25 Jahren bereit gestellt, bei Bedürftigkeit konnten sie ganz oder teilweise in Zuschüsse umgewandelt werden.²²³²

Zwar wurden die Finanzierungsregeln kontinuierlich angepasst, um inflationäre Verzerrungen zu reduzieren, und dabei die Zinsen der älteren Wohneinheiten stärker erhöht, um die Kapitalkosten und damit die Mieten für qualitativ vergleichbare Wohneinheiten verschiedener Baujahre auf gleicher Höhe zu halten,²²³³ aber trotzdem erhöhten sich mit dem Anstieg der Realzinsen ab Mitte der fünfziger Jahre die Zinssubventionen stärker als geplant,²²³⁴ sodass das Fördersystem bis 1965 zu beträchtlichen Zinssubventionen führte.²²³⁵ Das öffentliche Finanzierungssystem erwies sich als so vorteilhaft, dass fast der gesamte Mietwohnungs- und ein großer Teil des Eigenheimbaus auf diese Weise finanziert wurde.²²³⁶ Ab 1954 wurden 90 %–95 % der Neubauwohnungen gefördert.²²³⁷ Da die Realeinkommen stark gestiegen waren und die Zinsgarantien mit den steigenden Nominalzinsen fiskalische und verteilungspolitische Wirkungen entfalteten, die den wohnungspolitischen Zielsetzungen nicht mehr entsprachen, empfahl 1956 die Kommission einen sukzessiven Übergang von allgemeinen Objektsubventionen auf eine selektivere Förderung.²²³⁸ Jedoch stellte die Umstellung der gesetzlichen Altersversicherung vom traditionellen Umlagesystem auf einen allgemeinen Pensionsfond/Allmänna Pensionsfonden im Jahre 1958 der öffentlichen Hand eine äußerst ergiebige Quelle schnell wachsender finanzieller Mittel bereit, aus der Wohnungsbaudarlehen vergeben werden konnten.²²³⁹

5.5.4 Die steuerliche Wohneigentumsförderung

Mit dem Übergang auf eine restriktive Geldpolitik entwickelte sich die Besteuerung selbst genutzten Wohneigentums zu einem zunehmend regressiverem Fördersystem. Bei voller Abzugsfähigkeit der Hypothekenzinsen und der Pachtgebühr sowie einer zusätzlichen Absetzbarkeit bestimmter Kosten betrug die implizite Miete 3 % des steuerlichen Werts, der etwa 75 % des Marktwerts entsprach.²²⁴⁰ Realisierte und nicht in einen neuen Hauptwohnsitz reinvestierte Wertsteigerungen unterlagen der Steuerpflicht, die

2230 Vgl. Münch (1967), S. 119.

2231 Vgl. Münch (1967), S. 120.

2232 Vgl. Münch (1967), S. 124.

2233 Vgl. Davidson (1994), S. 115; Davidson (1999), S. 462.

2234 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 45.

2235 Vgl. Matti (1986), S. 15.

2236 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 45.

2237 Vgl. Greve (1971), S. 64 f.

2238 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 91 f.

2239 Vgl. Davidson (1994), S. 106 f.; Davidson (1999), S. 462.

2240 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 92.

in den ersten vier Jahren die nominalen und danach die realen realisierten Werterhöhungen zugrunde legte.²²⁴¹

5.5.5 Das Mietpreisrecht

Ab 1950 wurden die Mieten im Rahmen genehmigter Zuschläge erhöht. Für die vor Ende 1941 fertiggestellten Wohnungen ergaben sich von 1942 bis 1965 Mieterhöhungen vom 50 % für Stockholm sowie 60 % für die übrigen Landesteile.²²⁴² Die seit 1942 bestehenden Mietregulierungen des Altbestands führten zu einer Unterbelegung der Altbauwohnungen.²²⁴³ Ab 1959 wurden die Mieten im öffentlichen Sektor außerhalb der Ballungsgebiete und Großstädte durch Verhandlungen zwischen der neugegründeten Dachorganisation der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen/Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag/SABO und dem nationalen Mieterbund/Hyresgästernas Riksförbund/HGR festgelegt.²²⁴⁴

5.5.6 Die Wohnungsbauleistung

Obwohl die Wohnungspolitik selbst genutzte Ein- und Zweifamilienhäuser als ideale Wohnformen für Familien mit Kindern ansahen,²²⁴⁵ wurden in der Umsetzung aus Kosten- und Effizienzgründen Mehrfamilienhäuser bevorzugt.²²⁴⁶ In den ersten zehn Nachkriegsjahren waren vier Fünftel der neu erstellten Wohnungen Mehrfamilienhauswohnungen, ab 1955/56 rückte das Ziel der Eigenheimförderung stärker in den Vordergrund.²²⁴⁷ Die kommunalen Wohnungsgesellschaften errichteten in den fünfziger und frühen sechziger Jahren jährlich mindestens 40 % der Neubauwohnungen²²⁴⁸ sowie ein Drittel der gesamten Fertigstellungen.²²⁴⁹ Von 1945–1970 stieg der Anteil der kommunalen Mietwohnungen am Wohnungsbestand von 6 % auf 22 % und der Anteil der Genossenschaftswohnungen von 4 % auf 14 %.²²⁵⁰

Die Wohnungsbauleistung der Dekade 1950–1960 mit jährlich durchschnittlich 7,71 Wohneinheiten je 1.000 Einwohner war im europäischen Vergleich hoch und wurde nur von der Bundesrepublik und von Norwegen übertroffen.²²⁵¹ Zwischen 1945 und 1960 stieg die Zahl der urbanen Wohneinheiten von 1,3 auf 2 Millionen.²²⁵² Die von der Kommission festgelegten Kostenziele wurden Mitte der fünfziger Jahre erreicht.²²⁵³ Jedoch

2241 Vgl. Wood (1988), S. 237.

2242 Vgl. Münch (1967), S. 122 f.

2243 Vgl. Münch (1967), S. 127.

2244 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 92.

2245 Vgl. Jonsson (1985), S. 23–31.

2246 Vgl. Matti (1986), S. 22.

2247 Vgl. Münch (1967), S. 115.

2248 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 132.

2249 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 90.

2250 Vgl. Swedish Official Statistics (1966), S. 41; Swedish Official Statistics (1986), S. 11.

2251 Vgl. UN ECE (1959).

2252 Vgl. Davidson (1994), S. 108.

2253 Vgl. Strömberg (1993), S. 315.

waren die Planvorgaben von 60.000–75.00 Neubauwohnungen jährlich wegen Arbeitskräftemangel und Priorität des Exportsektors nicht zu erfüllen. Mit jährlich rund 40.000 neu errichteten Wohneinheiten wurde nicht einmal das Vorkriegsmaximum erreicht.²²⁵⁴

Die Wohnungen wurden so geplant, dass die Hausfrau die Kinder sowohl beim Spielen im Wohnzimmer als auch im Hof während der Küchenarbeit im Blickfeld hatte. Die hohen Qualitätsstandards wurden mit Hilfe effizienter Baurichtlinien weitgehend eingehalten.²²⁵⁵ Da vor allem die Großstädte unter starkem Wohnungsmangel litten und ab 1960–1965 die geburtenstarken Jahrgänge der vierziger Jahre Familien gründen würden, entschloss man sich, den Neubau stärker auf städtische Gebiete zu konzentrieren. Vorrang kam weiterhin dem Bau größerer Wohnungen zu, die Modernisierungstätigkeit in den ländlichen Regionen wurde eingeschränkt.²²⁵⁶

5.5.7 Wohnungsversorgung, Wohnqualität und Wohnkostenbelastung

Nach Expertenschätzungen wurden Anfang der fünfziger Jahre knapp 5 % der Kosten des Wohnens subventioniert.²²⁵⁷ 1950 betrug die durchschnittliche Mietbelastungsquote eines Arbeiterhaushalts 27 % des Nettoeinkommens.²²⁵⁸ Das Wohngeld wurde aufgestockt und der Kreis der Begünstigten erweitert. In den fünfziger Jahren wurden 30 % der großen Familien gefördert.²²⁵⁹ 1957 wurde die Förderung auf Familien mit einem Kind ausgedehnt.²²⁶⁰ Zwischen 1945 und 1965 verringerte sich die Belegungsdichte von 0,99 auf 0,76 Personen pro Wohnraum, eine Verringerung um 23 %.²²⁶¹ Die Überbelegungsquote der Familien mit Kindern reduzierte sich zwischen 1945 und 1960 von 45 % auf 21 %.²²⁶²

5.6 1965–1974: Das „Million-Programm“

5.6.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

In den sechziger Jahren hielt die wirtschaftliche Dynamik, mit zunehmender Ausdifferenzierung zwischen den sektorspezifischen Wachstumsraten, weiter an, struktureller Wandel und steigende Konzentration beschleunigten die Verstädterung.²²⁶³ Bis 1970 erhöhte sich der Urbanisierungsgrad auf 81 %.²²⁶⁴ 1974 wurde die Zahl selbstständiger Kommunen von rund 800 auf 284 reduziert.²²⁶⁵

2254 Vgl. Davidson (1994), S. 105.

2255 Vgl. Davidson (1994), S. 105.

2256 Vgl. Münch (1967), S. 115.

2257 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 58.

2258 Vgl. Headey (1978), S. 58.

2259 Vgl. Headey (1978), S. 77.

2260 Vgl. Münch (1967), S. 130.

2261 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 7.

2262 Vgl. Davidson (1994), S. 108.

2263 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 39.

2264 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 93.

2265 Vgl. Rudberg (1991), S. 120.

Die verfügbaren Realeinkommen und der reale private Verbrauch stiegen auch in den sechziger und der ersten Hälfte der siebziger Jahren kontinuierlich.²²⁶⁶ Die Transferleistungen des Staates, primär finanziert durch die Erhöhung der Arbeitskosten und der Steuerquote, nahmen beträchtlich zu,²²⁶⁷ während die Ungleichheit in der Vermögensverteilung, verglichen mit der liberalen Epoche, deutlich zurück gegangen war. 1975 besaßen die 5 % wohlhabendsten Haushalte 44 % des gesamtwirtschaftlichen Nettovermögens im Vergleich zu 77 % im Jahre 1920.²²⁶⁸ Das Land hatte sich zu einer umfassenden Mittelstandsgesellschaft gewandelt, die für alle ihre Mitglieder soziale Rechte in Spitzenqualität bereit stellte.²²⁶⁹

5.6.2 Das Ziel: Eine Million neue Wohnungen in zehn Jahren

Trotz der im europäischen Vergleich hohen Wohnungsbauleistung der fünfziger Jahre war die Wohnungsnot in den meisten Städten noch längst nicht behoben,²²⁷⁰ denn die Nachfrage nach Wohnraum erwies sich durch die unerwartet dynamische wirtschaftliche Entwicklung, die Realeinkommen, Verstärkerungsrate und Haushaltsgründungen bei weitem stärker als projiziert ansteigen ließ, als beträchtlich höher, als es die Kommission bei der Ausarbeitung der quantitativen wohnungspolitischen Zielsetzungen prognostiziert hatte.²²⁷¹

Die hartnäckig fortbestehende Wohnungsnot sowie die anhaltende Urbanisierung legten ein verstärktes Engagement des Staates im wohnungswirtschaftlichen Sektor nahe. 1965 wurde gemäß den Empfehlungen der Kommission beschlossen, eine Dekade lang, von 1965–1974, jährlich 100.000 Neubauwohnungen zu errichten.²²⁷² Administrative, rechtliche und ökonomische Instrumente wurden verstärkt auf die wohnungspolitischen Zielsetzungen abgestimmt.²²⁷³ In den frühen siebziger Jahren wurde zudem angestrebt, die Förderung neutral bezüglich der Eigentumsformen zu gestalten, um damit gleichzeitig die Wohnkostenbelastung im Lebenszyklus der Haushalte in etwa konstant zu halten,²²⁷⁴ was jedoch nur während der Laufzeit des Million-Programms gelang.²²⁷⁵

Die Subventionen für den wohnungswirtschaftlichen Sektor erhöhten sich von 1,7 % des BIP im Jahre 1970²²⁷⁶ auf 2,7 % des BIP 1975.²²⁷⁷ 1967 wurde das Ziel der Wohnungspolitik explizit formuliert:

*„The whole population shall have access to healthy, spacious, well planned and suitably equipped dwellings of good quality at affordable prices.“*²²⁷⁸

2266 Vgl. Berg/Bergström (1995), S. 425.

2267 Vgl. Wetterberg (1991), S. 26.

2268 Vgl. Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 2.

2269 Vgl. Matti (1986), S. 37.

2270 Vgl. UN ECE (1959); Fredlund/Holm (1991), S. 46.

2271 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 46; Cars/Härsman (1991), S. 56 f.

2272 Vgl. SOU 1965:32; Davidson (1994), S. 115; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 233.

2273 Vgl. Headey (1978), S. 73.

2274 Vgl. Matti (1986), S. 22; Davidson (1994), S. 138, 182 f.

2275 Vgl. Lundqvist/Elander Danemark (1990), S. 463.

2276 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 7.

2277 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 254 f.

2278 Vgl. Turner (1996), S. 106.

Der Erfolg des Programms hing von der engen und konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Zentralstaat und Kommunen ab. Der Zentralstaat war zuständig für die Gewährung langfristiger Kredite, die in erster Linie Großprojekten der öffentlichen Hand zugute kamen. Den Kommunen oblagen Baulandbeschaffung und Bebauungsplanung. In ihrer Eigenschaft als vorgesetzte Behörden der größten Bauträger, der kommunalen Wohnungsgesellschaften, trugen sie zudem die Verantwortung dafür, dass sich der Wohnungsbau an der Serienfertigung nach industriellen Vorbildern orientierte.²²⁷⁹

5.6.3 Der Ausbau des bodenpolitischen Instrumentariums: Bodenpool, Pachtvergabe und Baulandbedingung

Die Flächennutzungsplanung der sechziger Jahre war charakterisiert durch strukturelle Brüche und große Bauvorhaben im gewerblichen, infrastrukturellen und suburbanem Wohnbereich.²²⁸⁰ 1965 wurden Richtlinien für die langfristige kommunale Planung verabschiedet, die bis 1974 umzusetzen waren.²²⁸¹ 1967 wurde die fünfjährige rollierende Planung für Stadtentwicklung und kommunalen Wohnungsbau obligatorisch.²²⁸² Kommunale Flächennutzungsplanung und Bodenakquisitionspolitik wiesen einen Vorlauf von mindestens zehn Jahren vor der Bebauung auf.²²⁸³ In den siebziger Jahren ersetzten kommunale Planungsleitlinien anhand von Prognosen der Bevölkerungs-, Beschäftigungs- und Realeinkommensentwicklung die Flächennutzungsplanung, die nur in seltenen Fällen in eine globale Entwicklungsplanung einmündeten.²²⁸⁴

Die Kommunen wurden angehalten, durch eine aktive Grunderwerbspolitik ihre Bodenpools zu vergrößern.²²⁸⁵ Seit 1965 erhielten sie Darlehen/markförvärvslan zum Ankauf von primär in Pacht zu bebauendem unbebautem Land.²²⁸⁶ Die Finanzierung des kommunalen Bodenerwerbs durch den Zentralstaat war zu 100 % ohne Stellung von Sicherheiten möglich, die Laufzeit betrug 10 Jahre zu festem Zinssatz, der 1969 6,25 % betrug, zwei tilgungsfreie Jahre waren möglich.²²⁸⁷ Bei der Vergabe der markförvärvslan wurden die Umstände und Konditionen des kommunalen Bodenerwerbs geprüft, die Kommune hatte, separat für jede Parzellenart, einen detaillierten Bodenerwerbsbericht vorzulegen.²²⁸⁸ 1967/68 wurden die Vorkaufs- und Enteignungsrechte der Kommunen auf die Aufstockung der Bodenvorräte für noch nicht festgelegte künftige Verwendungen ausgedehnt.²²⁸⁹ 1972 wurde die Entschädigung auf den Wert des Grundstücks vor zehn Jahren, indexiert mit dem Verbraucherpreisindex, begrenzt, Wertsteigerungen in Erwar-

2279 Vgl. Strömberg (1993), S. 315.

2280 Vgl. Rudberg (1991), S. 120.

2281 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 42.

2282 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 46; Rudberg (1991), S. 120.

2283 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 48.

2284 Vgl. Rudberg (1991), S. 121 f.

2285 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 94.

2286 Vgl. Davidson (1994), S. 116; Davidson (1999), S. 462; Lundqvist (1992a), S. 94; Park (1991), S. 68, 118; National Swedish Building Research (1970), S. 42; SFS 1965 No 905; Bill 1965:144; SU 1965:174.

2287 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 43.

2288 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 53.

2289 Vgl. Headey (1978), S. 86.

tung künftiger Nutzungsänderungen waren nicht einzubeziehen.²²⁹⁰ 1972 wurde auch für den dünn besiedelten ländlichen Raum das freie Bebauungsrecht der Eigentümer aufgehoben.²²⁹¹ 1973 wurde die Enteignung nicht den Wohnstandards entsprechender privater Mietwohnungen zulässig.²²⁹²

1971 wurde das Pachtgesetz novelliert und die Vergabe von Wohnungsbauförderdarlehen auf die Nutzung von den Kommunen gepachteten Landes beschränkt, Ausnahmen von der Baulandbedingung/markvillkoret waren selten und betrafen vor allem den singulären Eigenheimbau.²²⁹³ Kein Interessenvertreter des Bausektors durfte das Land bei Baubeginn besitzen.²²⁹⁴ In den frühen siebziger Jahren wurden rund 60 % der Neubauten auf kommunalem Boden errichtet, die anderen erfolgten auf Boden ähnlichen Preisniveaus,²²⁹⁵ ab Mitte der siebziger Jahre nutzten etwa 90 % der Wohnungsbauprojekte kommunales Land.²²⁹⁶ Da der Wohnungsbau primär auf unbebautem, in kommunalem Eigentum stehendem Boden statt fand, waren die involvierten Interessen wenige und einfach zu identifizieren, sodass aufkommende Konflikte über Verhandlungen konsensual gelöst werden konnten.²²⁹⁷

Die Stadt Stockholm hatte bis 1966 74 % des Bodens innerhalb ihrer Stadtgrenzen aufgekauft.²²⁹⁸ 54 % des zu Wohnzwecken genutzten Bodens gehörten der Stadt und waren in Pacht vergeben, 23,3 % des gesamten Bodens innerhalb der Stadtgrenzen.²²⁹⁹ 1966–1967 erwarb die Stadt noch einmal 4.000 Hektar, die nach erfolgter Bebauung eingemeindet wurden, so viel wie in den drei Jahrzehnten zuvor und besaß 1970 3,5-mal so viel Land wie 1939. 1972 besaß die Stadt bereits 36 % des Bodens in der Innenstadt und 80 % der Fläche im sonstigen Stadtgebiet.²³⁰⁰ Während dieser Zeit wurden in Stockholm jährlich zwanzig Wohnungen pro 1.000 Einwohner errichtet.²³⁰¹

5.6.4 Die Wohnungsbaufinanzierung

Mitte der sechziger Jahre wurden die Kapitalsubventionen aufgehoben, die beträchtlichen Zinssubventionen blieben jedoch bestehen.²³⁰² Steigende Baukosten und Zinssätze erhöhten die Objektsubventionen auf eine halbe Milliarde SEK im Jahre 1967/68. Das 1968 eingeführte System paritätischer Darlehen sollte anstelle der Gewährung von Objektsubventionen die Wohnkosten gleichmäßig auf die Lebensdauer des Gebäudes verteilen.²³⁰³ Es beinhaltete bei einer Laufzeit von 40 Jahren jährlich neu festzulegende

2290 Vgl. Rudberg (1991), S. 121; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 234; Barlow/Duncan (1994), S. 47 f.

2291 Vgl. Rudberg (1991), S. 121 f.

2292 Vgl. Kenn (1996), S. 91.

2293 Vgl. Davidson (1994), S. 124; Barlow/Duncan (1994), S. 47; Davidson (1999), S. 462.

2294 Vgl. Elander/Strömberg (1992), S. 113.

2295 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 47.

2296 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 96.

2297 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 459.

2298 Vgl. Passow (1970), S. 180.

2299 Vgl. Park (1991), S. 11.

2300 Vgl. Park (1991), S. 118 f.

2301 Vgl. Park (1991), S. 12.

2302 Vgl. Davidson (1999), S. 462.

2303 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 93.

eskalierende Zinssätze und Tilgungsraten.²³⁰⁴ Eine vollständige Kostenanpassung war jedoch nicht durchsetzbar.²³⁰⁵ 1974 wurde das dynamische Darlehenssystem durch Zinszuschüsse ersetzt,²³⁰⁶ die die Differenz zwischen einem garantierten Referenzzinssatz und dem Förderzinssatz deckten, während der Marktzinssatz 1,0 % bis 1,5 % höher lag.²³⁰⁷ Die Grundsteuerbelastung schuldenfreier Objekte wurde erhöht, um die laufenden Belastungen von Wohnungen verschiedener Baujahre anzugleichen.²³⁰⁸ Zentralstaat und Notenbank hatten das Recht, den obligatorischen Anteil von Wohnungsbaupfandbriefen im Portefeuille der Banken festzulegen.²³⁰⁹ Der Pensionsfond investierte in den siebziger Jahren über 40 % seiner Mittel im Wohnungsbau, was 20 % der Wohnungsbauinvestitionen entsprach.²³¹⁰

Mehr als 90 % der zwischen 1950 und 1985 fertig gestellten Wohnungen wurden mit staatlichen Darlehen finanziert, wobei die Darlehensvergabe an das Einhalten von Preisobergrenzen, Qualitätsstandards und separater Kostenlimits für Boden und Gebäude geknüpft wurden,²³¹¹ seit 1971 zusätzlich an die Baulandbedingung, das Bauen auf von den Kommunen gepachtetem Land²³¹² sowie seit 1974/75 an die Teilnahme an einem offenem Tendersverfahren.²³¹³ Diese Form der Darlehensvergabe verbunden mit der rechtzeitigen umfangreichen kommunalen Bodenakquisition hatten zur Folge, dass bei hohem Wirkungsgrad die direkten Ausgaben des Staates für die Wohnungspolitik im internationalen Vergleich niedrig blieben.²³¹⁴ Die staatlichen Interventionen führten zu enormen Produktivitätssteigerungen und förderten technische Innovationen und Produktentwicklung im Wohnungsbau, „aided capitalists in spite of themselves“ (Prezworki, 1987), weil sie zum einen die private Appropriierung von Bodenwertsteigerungen durch Planung und Bebauung massiv erschwerten, sodass Windfall Profits kaum zu erwarten waren,²³¹⁵ zum anderen, weil sie die Konjunkturzyklen im Wohnungsbausektor abschwächten.²³¹⁶

5.6.5 Die Wohngeldreform

1969 wurde das Wohngeld für Familien beträchtlich erhöht und der Empfängerkreis auf 40 % der Familien mit minderjährigen Kindern ausgedehnt.²³¹⁷ 20 %, 30 % sowie 60 % der Familien mit einem Kind, zwei Kindern sowie drei und mehr Kindern erhielten Wohngeld.²³¹⁸ 1972 erhielt das Familienwohngeld seine heutige Form, bestehend aus

2304 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 44; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 247.

2305 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 93 f.

2306 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 247.

2307 Vgl. Bengtsson (1994), S. 194 ff.

2308 Vgl. Brink (1988), S. 103.

2309 Vgl. Svensson (1976), zit. nach Brink (1988), S. 104.

2310 Vgl. Park (1991), S. 65; Headey (1978), S. 80.

2311 Vgl. Park (1991), S. 66 f.; Strömberg (1993), S. 317 f.

2312 Vgl. Davidson (1994), S. 124.

2313 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 95.

2314 Vgl. Davidson (1994), S. 129.

2315 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 151.

2316 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 145.

2317 Vgl. Davidson (1994), S. 117; Lundqvist (1992a), S. 94; Davidson (1999), S. 463; Headey (1978), S. 45.

2318 Vgl. Swedish Institute (1987), zit. nach Park (1991), S. 71.

einem einkommensabhängigem Förderbetrag pro Kind zuzüglich einer wohnkostenabhängigen lokalen Förderkomponente.²³¹⁹ 1974 wurde der Kreis der berechtigten auf alle Haushalte mit niedrigem Einkommen ausgedehnt.²³²⁰ Die jährlichen Anpassungen an Einkommens- und Wohnkostenbelastungsänderungen erhöhten tendenziell die Förderintensität für kinderreiche Familien.²³²¹

5.6.6 Die Marktführerschaft des öffentlichen Sektors im Mietverhandlungssystem

Der öffentliche Sektor übernahm in einem einheitlichen Mietsystem für den öffentlichen und privaten Mietwohnungssektor die Rolle des Marktführers.²³²² Zwischen 1969 und 1978 wurde die seit 1942 bestehende Mietpreisregulierung sukzessive durch ein in Anlehnung an Tarifvertragssysteme konzipiertes Mietfindungssystem/bruksvärdes-systemet ersetzt, in dem auf nationaler Ebene zwischen dem nationalen Mieterbund/HRG und der Dachorganisation der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen/SABO die Miethöhe für vergleichbare Wohneinheiten ausgehandelt wurde. Die Ergebnisse waren als Obergrenze für alle Mietwohnungen im Land bindend.²³²³

Es wurde versucht, die Mieten nach einem Nutzwertsystem/bruksvärde zu bestimmen, das ähnlich hohe Mieten für Wohnungen vergleichbaren Nutzwerts vorsah.²³²⁴ Entsprechend der Nullgewinnvorgabe für kommunale Wohnungsgesellschaften verteilte jede von ihnen jährlich neu ihre Kosten entsprechend dem Nutzwert auf die von ihr vermieteten Wohnungen, was zur Folge hatte, dass für vergleichbare Wohnungen verschiedener Gesellschaften unterschiedlich hohe Mieten zu entrichten waren und oft, im Gegensatz zur marktwirtschaftlichen Allokation, die Mieten mit der Entfernung zur Innenstadt aufgrund des jüngeren Baualters anstiegen.²³²⁵ Andererseits ermöglichte das Kostenpooling zugleich ein versicherungsanaloges Risikopooling zwischen mehr oder weniger attraktiven Wohnanlagen mit mehr oder weniger hohen Betriebs- und Instandhaltungskosten als kosteneffiziente Form einer Wohnungssozialpolitik.²³²⁶

Durch die Aufhebung der Mietpreisregulierung erhöhten sich die Mieten im Durchschnitt um 35 %.²³²⁷ Im Großraum Stockholm lief etwa 15 % der Mietermobilität über die kommunale Wohnungsvergabestelle KSB, der Rest erfolgte über den privat organisierten Wohnungstausch.²³²⁸ Für ältere Wohnungen wurden wegen ihrer besseren Lage häufig inoffizielle Zahlungen für die Überlassung eines Mietvertrages geleistet, und private Vermieter konnten aufgrund ihres älteren und demzufolge kostengünstiger erstellten Bestandes erhebliche Zusatzgewinne einstreichen.²³²⁹

2319 Vgl. Davidson (1999), S. 463.

2320 Vgl. Davidson (1999), S. 455.

2321 Vgl. Davidson (1999), S. 463.

2322 Vgl. Boverket (1994), S. 130 ff.; Bengtsson (1994), S. 188; Lundqvist (1992a), S. 100; Turner (1997b), S. 479.

2323 Vgl. Matti (1986), S. 16; Balchin (1996c), S. 77; McCrone/Stephens (1995), S. 129; Turner (1997b), S. 485.

2324 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 94.

2325 Vgl. Anas et al. (1990), S. 52.

2326 Vgl. Turner (1997b), S. 486.

2327 Vgl. Park (1991), S. 71.

2328 Vgl. Anas et al. (1990), S. 54.

2329 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 255.

5.6.7 Die steuerliche Wohneigentumsförderung

Mit der Erhöhung der kombinierten lokalen und gesamtstaatlichen Einkommensteuersätze auf bis zu 80 % und der steigenden Progressivität der Steuersystems erhöhte sich die Regressivität der Wohneigentumsförderung.²³³⁰ Es wurde geschätzt, dass die steuerliche Wohneigentumsförderung 1972 etwa ein Drittel der Kosten eines neu errichteten Eigenheims abdeckte, was einer realen Einkommenserhöhung von 7 % entsprach.²³³¹ 1975/76 führte die Wohneigentumsförderung nach der Investitionsgutlösung bei Hypothekenzinsen zwischen 6 % und 8 %, vollem Schuldzinsenabzug und einer steuerpflichtigen impliziten Miete von 2 % des Schätzwerts zu Steuerausfällen von SEK 2 Milliarden. Steuerpflichtige Veräußerungsgewinne fielen aufgrund unrealistisch hoher, absetzbarer Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen kaum an.²³³² Wertzuwächse waren bei Indexierung der Erwerbskosten mit der Inflationsrate Teil des steuerpflichtigen Einkommens, sofern die Erlöse nicht in einen anderen Wohnsitz reinvestiert wurden. Wohneinheiten mit einer Haltedauer von mehr als 10 Jahren waren bis 1968 steuerbefreit.²³³³ Versuche der Kontrolle der Veräußerungspreise subventionierter Eigenheime beschränkten sich auf die der Fertigstellung unmittelbar folgenden Jahre.²³³⁴

5.6.8 Die Wohnungsgenossenschaften

Die Dekade des Million-Programms war auch die Dekade der großen Wohnungsgenossenschaften, mehr als 70 % der im HSB zusammengeschlossenen Genossenschaften mit mehr als 200 Wohneinheiten wurden während dieser Zeit gegründet.²³³⁵ Etwa 160.000 Genossenschaftswohnungen wurden in diesem Zeitraum gebaut im Vergleich zu 35.000 zwischen 1923 und 1945.²³³⁶

1969 verzichteten die führenden Genossenschaften HSB und Riksborgen auf ihr Recht, den Wiederverkaufspreis ihrer Wohnungen zu limitieren und hoben damit die ökonomischen Unterschiede zwischen privatwirtschaftlichem und genossenschaftlichem Wohneigentum weitgehend auf.²³³⁷ Zunächst erhöhte sich der Preis aufgrund der hohen Fertigstellungen kaum.²³³⁸ 1972 wurden die Höhe des Genossenschaftsanteils sowie die Kostenschlüssel für die Umlage der laufenden Kosten gesetzlich festgelegt.²³³⁹ Die meisten Genossenschaften unterlagen kommunaler Kontrolle, indem die Kommune Mitglieder in den Vorstand entsandte und den Prüfungsauftrag vergab.²³⁴⁰ In mit Fördergeldern

2330 Vgl. Headey (1978), S. 87; Ministry of Finance (1991).

2331 Vgl. Kemeny (1978), S. 319.

2332 Vgl. Headey (1978), S. 87; Ministry of Finance (1991).

2333 Vgl. Papa (1992), S. 151 f.; Lundqvist (1998), S. 221.

2334 Vgl. Lundqvist (1992c), S. 133.

2335 Vgl. Svensson (1993), S. 30.

2336 Vgl. Bengtsson (1993), S. 15.

2337 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 129; Lundqvist (1992a), S. 106; Strömberg (1993), S. 318; Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 456; Matti (1986), S. 28 f.

2338 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 106.

2339 Vgl. Balchin (1996c), S. 71.

2340 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 128.

neu zu errichtenden Genossenschaftswohnanlagen konnte sich die Kommune ein Allokationsrecht vorbehalten.²³⁴¹

5.6.9 Die Wohnungsbauleistung

Der Wohnungsbestand wuchs in der Wohnungsbauboomphase des Million-Programms um jährlich 3 %.²³⁴² Es war die höchste Wachstumsrate im westlichen Europa der sechziger Jahre und eine der höchsten der OECD.²³⁴³ Jährlich wurden 10 bis 12 Wohnungen je 1.000 Einwohner errichtet.²³⁴⁴ Gleichzeitig vergrößerten sich die Wohnflächen und die Haushalte wurden kleiner.²³⁴⁵ Die Fertigstellungen erreichten im Jahre 1970 auf ihrem Höhepunkt 110.000 Wohneinheiten.²³⁴⁶ 1975 umfasste der Wohnungsbestand rund 3,5 Millionen Wohneinheiten.²³⁴⁷

Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg war die in großem Stil angelegte, industrielle Bauweise.²³⁴⁸ Großprojekte wurden bei der Darlehensvergabe bevorzugt und die Einführung von Vorfabrikation und industriellen Bautechniken gezielt gefördert.²³⁴⁹ Da die Vergabe von Förderdarlehen an extrem detaillierte baurechtliche Vorschriften gebunden war, um Qualität, Design, Sicherheit und Bedarfsgerechtigkeit der Neubauwohnungen sicher zu stellen, kam es zu einem hohen Maß an Einheitlichkeit in der Bauausführung.²³⁵⁰ Gegen Ende der sechziger Jahre ermöglichte der technische Fortschritt im Bausektor einen starken Rationalisierungsschub.²³⁵¹ Übernahmen ließen die Konzentration stark ansteigen, es entstand eine enge Verflechtung zwischen den großen Baufirmen, der Zuliefererindustrie und den Baufinanzierern.²³⁵² 1974 wurden Tendersverfahren für die Vergabe öffentlicher Darlehen obligatorisch.²³⁵³ Seitdem werden zwischen 66 % und 82 % der Bauvorhaben im offenen Tendersverfahren vergeben.²³⁵⁴ Von 1950 bis 1980 wurde etwa die Hälfte aller geförderten Neubauwohnungen in Fertigbauweise errichtet.²³⁵⁵ Der Hauptteil der fertig gestellten Wohnungen befand sich in Mehrfamilienhäusern neuer Wohnviertel oder Trabantenstädte, oftmals in Hochhauswohnanlagen, bis in den siebziger Jahren der Bau von Mehrfamilienhäusern innerhalb weniger Jahre kollabierte.²³⁵⁶

Kommunale Wohnungsgesellschaften errichteten fast 40 % der Bauleistung, zeitweise bis zu 68 % der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern.²³⁵⁷ Von 1945 bis 1970 stieg der

2341 Vgl. Lundqvist (1988), S. 46.

2342 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 39; Davidson (1994), S. 118; Ball/Wood (1999), S. 191, 193.

2343 Vgl. Matti (1986), S. 12; Fredlund/Holm (1991), S. 46; Lundqvist (1992a), S. 93.

2344 Vgl. Swedish Institute (1989), S. 4.

2345 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 1.

2346 Vgl. Lundqvist (1988), S. 4.

2347 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 452.

2348 Vgl. Strömberg (1993), S. 315.

2349 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 46.

2350 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 57.

2351 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 126.

2352 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 44.

2353 Vgl. Matti (1986), S. 28.

2354 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 96.

2355 Vgl. Jonsson (1985), S. 99.

2356 Vgl. Matti (1986), S. 12; Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 452.

2357 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 93.

Anteil kommunaler Wohneinheiten von etwa 6 % über 14 % 1960 auf 22 % des Bestandes und der Anteil des Mietereigentums von 4 % auf 14 %.²³⁵⁸ Die Träger des öffentlichen Wohnungsbaus waren allein schon als Folge der relativen Größe ihres Sektors auf gesamtstaatlicher und kommunaler Ebene zu mächtigen Elementen des politischen Establishments im Wohnungsbau geworden.²³⁵⁹

5.6.10 Wohnungsversorgung, Wohnqualität und Wohnkostenbelastung

Am Ende des Million-Programms galt Schweden im internationalen Vergleich als das Land mit dem höchsten Wohnstandard im Hinblick auf Wohnfläche und Ausstattung.²³⁶⁰ Die grundlegenden Ziele des Kommissionsgutachtens 1945 waren im Großen und Ganzen erfolgreich umgesetzt worden.²³⁶¹ 60 % des Wohnungsbestandes war in den Jahren nach 1950 errichtet worden, eine Folge der im europäischen Vergleich relativ späten Industrialisierung und Urbanisierung, die mit dramatischen Veränderungen der geographischen und sozioökonomischen Siedlungsstruktur verbunden war.²³⁶² Im internationalen Maßstab hatte sich die Wohnungsversorgung bemerkenswert schnell und stark verbessert. Die 1958 noch stark ausgeprägten Unterschiede zwischen Mittelstand und unteren Schichten waren 1974 verschwunden, fast die gesamte städtische Bevölkerung lebte in modernen Wohnungen hoher Qualität.²³⁶³ Die Wohnungspolitik hatte ihr Umverteilungs- und Wachstumsziel erreicht. Auf einem der weltweit höchsten Niveaus der Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten schienen die Möglichkeiten der Wohnungspolitik, zu gesellschaftlicher Steuerung und Redistribution beizutragen, erschöpft zu sein.²³⁶⁴ In der 1974 verabschiedeten Verfassung Schwedens wurde neben dem Recht auf Ausbildung und Arbeit auch das Recht auf Wohnung fest geschrieben.²³⁶⁵

Die Bevölkerung machte eine völlig neue Erfahrung, es war einfach geworden, eine Wohnung zu bekommen, überall im Land.²³⁶⁶ 1975 standen 1.000 Einwohnern 430 Wohnungen zur Verfügung, ein für die damalige Zeit im internationalen Vergleich herausragend hoher Wohnungsversorgungsgrad.²³⁶⁷ Hauptbegünstigte der Kosten- und Qualitätskontrolle der Wohnungsproduktion durch den Staat waren die Familien mit niedrigem bis mittlerem Einkommen in kommunalen und genossenschaftlichen Wohnanlagen.²³⁶⁸ Die durchschnittliche Wohnkostenbelastungsquote sank von 27 % des verfügbaren Einkommens 1950 auf 17 % im Jahre 1974.²³⁶⁹ Überbelegung, definiert als Belegung mit mehr als zwei Personen pro Wohnraum bei Nichteinbeziehung von Küche und Wohnzimmer, betraf nur noch 3 % der Haushalte. Die Wohnfläche pro Person war

2358 Vgl. Swedish Official Statistics (1966), S. 41; Swedish Official Statistics (1986), S. 11.

2359 Vgl. Strömberg (1993), S. 320.

2360 Vgl. Strömberg (1993), S. 315.

2361 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 448.

2362 Vgl. Matti (1986), S. 1.

2363 Vgl. Headey (1978), S. 50.

2364 Vgl. Matti (1986), S. 37.

2365 Vgl. Strömberg (1993), S. 317.

2366 Vgl. Davidson (1994), S. 122; Brink (1988), S. 102.

2367 Vgl. McGuire (1981), S. 190.

2368 Vgl. Headey (1978), S. 45.

2369 Vgl. Headey (1978), S. 58.

seit 1965 um 20 % gestiegen. Die Qualitätsstandards waren hoch, das Design rational und funktional.²³⁷⁰ 65 % des Wohnungsbestands datierte 1970 aus der Nachkriegszeit im Vergleich zu 59 % in den USA.²³⁷¹

Das Eigentumsprofil, das sich nach Auslaufen des Million-Programms sich herausgebildet hatte, rund 20 % öffentlicher Bestand, 18 % Genossenschaftswohnungen sowie rund 40 % Eigenheime, wurde als gesellschaftlich erwünscht angesehen.²³⁷² Verbunden mit den Zielsetzungen der geographischen und sozioökonomischen Desegregation wurde das Ziel der Nutzerneutralität der Wohnungspolitik im Wohnungsgesetz von 1974 verankert, wohnungswirtschaftliche Interventionen waren so auszugestalten, dass Bewohner von Wohnungen vergleichbaren Nutzungswerts, unabhängig von Baujahr und Eigentumsform, gleich hohe Wohnkosten trugen.²³⁷³ Seitdem hat sich des Eigentumsstruktur des Wohnungsbestands kaum mehr verändert.²³⁷⁴

5.7 1975–1982: Wohnformenneutralität, Eigenheimbau und Gentrification

5.7.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Im Zuge der weltweiten Rezession der späten siebziger Jahre schien auch für Schweden der langgezogene Aufschwung der Nachkriegszeit mit seinen hohen Wachstumsraten zu Ende zu gehen.²³⁷⁵ Damit ging auch ein Jahrhundert bemerkenswert hohen, in der Wachstumsrate nur von Japan übertroffenen, ungestörten wirtschaftlichen Wachstums seinem Ende entgegen.²³⁷⁶ Für nahezu eine Dekade fiel das Land in eine strukturelle Krise mit im OECD-Vergleich niedrigen Wachstumsraten, steigenden Haushaltsdefiziten, hoher Inflation und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit.²³⁷⁷ Zunehmend wurde der gesellschaftliche Nutzen langfristiger Globalplanung in Frage gestellt.²³⁷⁸

Das reale verfügbare Einkommen und der reale private Verbrauch blieben zwischen 1976 und 1983 nahezu unverändert. Die hohen Inflationsraten ließen die reale Nachsteuerrendite von Finanzanlagen in den meisten Jahren negativ werden, mit der Folge, dass in den siebziger Jahren das wohnungswirtschaftliche Vermögen der privaten Haushalte kontinuierlich zunahm, während ihr Geldvermögen sank.²³⁷⁹ Der Urbanisierungsprozess stagnierte.²³⁸⁰ Rund ein Drittel der Einwohner lebte in den Ballungsgebieten. Die Bevölkerung alterte. Anfang der achtziger Jahre war nahezu jeder fünfte Einwohner im Rentenalter.²³⁸¹

2370 Vgl. Davidson (1994), S. 124 f.

2371 Vgl. Headey (1978), S. 48.

2372 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 446.

2373 Vgl. Frykman (1984b); Davidson (1994), S. 189; Davidson (1999), S. 463.

2374 Vgl. Davidson (1994), S. 189.

2375 Vgl. Matti (1986), S. 1.

2376 Vgl. Wetterberg (1991), S. 25.

2377 Vgl. Wetterberg (1991), S. 25, 28; Fredlund/Holm (1991), S. 39, 47.

2378 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 39, 50.

2379 Vgl. Berg/Bergström (1995), S. 424–426.

2380 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 47.

2381 Vgl. Davidson (1994), S. 135.

5.7.2 Unerwartete Bedarfsverschiebungen

Konträr zu den Erwartungen der Wohnungspolitiker blieb ein großer Teil der zunehmend wohlhabenderen Mittelschichten nicht in den modernen Geschosswohnungen am Stadtrand, sondern versuchte, entweder eine zentral gelegene ältere Wohnung oder ein geräumigeres Eigenheim zu erhalten.²³⁸² Insbesondere hatten die Planer nicht berücksichtigt, dass die rapide steigenden Realeinkommen es immer mehr Haushalten ermöglichten, sich ihren Traum vom Eigenheim zu erfüllen. Die Baby-Boom-Generation zog geräumige Einfamilienhäuser modernen Dreizimmerwohnungen in stereotypen Hochhäusern vor, zumal die steuerliche Eigenheimförderung die Nettokosten beträchtlich senkte.²³⁸³ In vielen Städten zeigten sich Anzeichen einer persistenten Tendenz zu sozioökonomischer und kultureller Segregation.²³⁸⁴ Die Suburbanisierung begann und mit ihr die soziale Polarisierung.²³⁸⁵

Der Mehrfamilienhaussektor wies in vielen Städten zu Beginn der siebziger Jahre klare Anzeichen einer Sättigung auf.²³⁸⁶ Obwohl die Leerstandsquoten niemals dramatisch waren, so konzentrierten sie sich doch auf die häufig von kommunalen Wohnungsgesellschaften geplanten und in ihrem Besitz stehenden Hochhauswohnanlagen.²³⁸⁷ Obgleich im internationalen Vergleich qualitativ extrem hochwertig, wurde die Fertigbauarchitektur in den neuen Satellitenstädten, wie auch in anderen Teilen Europas, als inhuman und lebensfeindlich betrachtet.²³⁸⁸ Da zudem die durch die hohen Inflationsraten verursachte Vorverlagerung der realen Zahlungsströme, das Tiltproblem, die kommunalen Wohnungsgesellschaften, die außer den unrealisierten Wertsteigerungen ihrer Objekte über kein Eigenkapital verfügten, besonders hart traf,²³⁸⁹ wirtschafteten die meisten zwischen 1976 und 1984 defizitär mit besonders hohen Verlusten Anfang der achtziger Jahre und erhielten Subventionen zur Kompensation der hohen Leerstände sowie zur Instandhaltung und Instandsetzung.²³⁹⁰

5.7.3 Steigende Kosten der Wohnungspolitik

Rapide steigende Baukosten und mit den steigenden Inflationsraten der siebziger Jahre sich erhöhende Zinssätze ließen den Subventionsgrad wohnungswirtschaftlicher Investitionen beträchtlich zunehmen und die Subventionierung des wohnungswirtschaftlichen Sektors zu einer Gefährdung für die Haushaltsdisziplin anwachsen.²³⁹¹ Die öffentlichen Aufwendungen für die Wohnungspolitik stiegen bis 1980 auf 3,9 % des BIP.²³⁹² Von 1975 bis 1982 vervierfachten sich die Zinssubventionen von 1,8 auf 7,2 Milliarden

2382 Vgl. Strömberg (1993), S. 316; Davidson (1994), S. 143.

2383 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 47; Cars/Hårsman (1991), S. 57.

2384 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 47.

2385 Vgl. Davidson (1994), S. 135.

2386 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 47; Cars/Hårsman (1991), S. 57.

2387 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 47.

2388 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 47; Strömberg (1993), S. 315 f.; Davidson (1994), S. 143.

2389 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 13.

2390 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 134; Balchin (1996c), S. 76.

2391 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 95; Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 1.

2392 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 7.

SEK.²³⁹³ 1980 betrug der Anteil der Objektförderung an der nichtsteuerlichen Förderung 60 %.²³⁹⁴ 1982 belief sich das Fördervolumen des wohnungswirtschaftlichen Sektors auf SEK 26,6 Milliarden, was etwa der Bruttokapitalbildung des Sektors entsprach.²³⁹⁵

Eine Neutralität in der Subventionierung der Nutzungsformen wurde nicht erreicht.²³⁹⁶ Die Gewichtung verschob sich zunehmend von der Mietwohnungs- zur Eigenheimförderung.²³⁹⁷ Ab Mitte der siebziger Jahre floss der größte Teil der wohnungswirtschaftlichen Subventionen in das selbst genutzte Wohneigentum.²³⁹⁸ Das Ausmaß der allokativen Verzerrungen infolge der relativen Begünstigung des Wohneigentums sowie die regressiven Verteilungswirkungen lagen jedoch deutlich unter denen anderer OECD-Staaten,²³⁹⁹ da Miet- und Genossenschaftswohnungen entsprechend höhere Zinssubventionen erhielten, die sich in niedrigere Mieten umsetzten.²⁴⁰⁰

5.7.4 Das Ziel der Wohnformenneutralität

Nach der Überwindung der Unterversorgung gewann das Ziel der Wohnformenneutralität stärkeres Gewicht. Den Haushalten sollten, unabhängig von der Eigentumsform, gleichwertige Möglichkeiten der Wohnungsnutzung in gleicher Qualität und zu gleichen Kosten zur Verfügung stehen.²⁴⁰¹ Es wurde angestrebt, die Wohngebiete verstärkt zu durchmischen, um den Tendenzen zu geographischer und sozioökonomischer Segregation entgegen zu wirken und die öffentlichen Infrastruktureinrichtungen effizienter zu nutzen.²⁴⁰²

Größere Familien blieben auch nach Ende des Million-Programms auf den Erwerb eines Eigenheims angewiesen, denn fast 90 % der kommunalen und genossenschaftlichen Wohneinheiten besaßen nur maximal drei Wohnräume plus Küche, während über 70 % des selbst genutzten Wohneigentums mindestens vier Wohnräume zuzüglich der Küche aufwiesen. 1975 befanden sich fast alle Einfamilienhäuser im individuellen Eigentum der Bewohner, nur ein verschwindend geringer Anteil gehörte kommunalen Wohnungsgesellschaften oder Genossenschaften. Der Anteil der als Miet- oder Genossenschaftswohneinheiten konzipierten, neu errichteten Einfamilienhäuser wurde von 1975 bis 1985 von 4 % auf 32 % aufgestockt.²⁴⁰³ Die Vermietbarkeitsprobleme in einigen suburbanen Neubaugebieten wurden als Anreiz gesehen, größere Wohnungen in besser geplanten Wohnanlagen zu errichten.²⁴⁰⁴ So wurden zwischen 1975 und 1982 im Mehr-

2393 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 95.

2394 Vgl. Czasny (1988), S. 228.

2395 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 97 f.

2396 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 164.

2397 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 98.

2398 Vgl. Matti (1986), S. 22; Davidson (1994), S. 138.

2399 Vgl. Matti (1986), S. 34.

2400 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 164.

2401 Vgl. Lundqvist (1987), S. 119; Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 449; Davidson (1999), S. 457.

2402 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 449.

2403 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 453 f.

2404 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 47 f.

familienhausbau verstärkt Vier- und Fünf-Zimmer-Wohnungen errichtet, und auch in den späteren Jahren hatte etwa ein Fünftel der Neubauwohnungen diese Größe.²⁴⁰⁵

5.7.5 Die Neuordnung der Wohnungsbaufinanzierung

Mit dem 1975 eingeführten Wohnungsbaufinanzierungssystem wurde erstmalig die umfassende Subventionierung des wohnungswirtschaftlichen Sektors als dauerhaftes Charakteristikum der Wohnungspolitik angesehen.²⁴⁰⁶ In scharfem Gegensatz zur Ära des Million-Programms enthielten die weiterhin an die Baulandbedingung und an ein offenes Tendersverfahren gebundenen Darlehen erstmalig Förderzinssätze, die beträchtlich unterhalb des Marktzinses lagen.²⁴⁰⁷ Um Anreize für den Wettbewerb in der Produktion zu schaffen, waren die für Neubau und Modernisierung gewährten Zinssubventionen an begrenzt verfügbare Darlehen geknüpft, die von speziellen Hypothekenbanken vergeben wurden.²⁴⁰⁸ Die Refinanzierung erfolgte über langfristige Staatsanleihen mit unter dem Kapitalmarktzins liegender Verzinsung im regulierten Portefeuille von Geschäftsbanken und Versicherungen.²⁴⁰⁹ Geplant war, über eine Differenzierung der Förderquoten zugunsten des kommunalen und genossenschaftlichen Sektors alle Wohnformen mit Ausnahme der privaten Mietwohnung unter Einbeziehung der steuerlichen Förderung des Wohneigentums gleichmäßig zu fördern.²⁴¹⁰

Zinssubventionen und Tilgungsraten waren degressiv gestaffelt, um die Kapitalkosten verschiedener Baujahre zu nivellieren und die Anfangsbelastung zu reduzieren.²⁴¹¹ Der erforderliche Eigenkapitalanteil wurde für den kommunalen Mietwohnungsbau auf 0 %, für Genossenschaften auf 1 %, für Wohneigentum auf 5 % und für privaten Mietwohnungsbau auf 8 % festgelegt.²⁴¹² Bei einem Kapitalmarktzinssatz von 7 % betrug der anfängliche Referenzzinssatz 3,9 % für Mietwohnungen und 6,0 % für Wohneigentum. Die Annuitäten wurden pro Jahr um jeweils 0,5 % für Eigenheime und 0,25 % für sonstige Neubauten angehoben.²⁴¹³ Luxuriöse Einfamilienhäuser erhielten keine Zinssubventionen.²⁴¹⁴

1982 hatten 90 % der seit 1949 erstellten Wohneinheiten, zwei Drittel des Bestands von 3,7 Millionen, eine Förderung erhalten.²⁴¹⁵ Die großzügigen Zinssubventionen erwiesen sich als sehr kostspielig und ihre Differenzierung in der Höhe der Zinssubventionen verschaffte den kommunalen Wohnungsgesellschaften einen klaren Wettbewerbsvorteil. Die Finanzierung mit sehr langen Laufzeiten von 40–50 Jahren für kommunale Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften verursachte sehr hohe reale Finanzie-

2405 Vgl. Lundqvist (1987), S. 123.

2406 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 47 f.

2407 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 47 f.; Turner (1997a), S. 36.

2408 Vgl. Strömberg (1993), S. 318; Turner (1997a), S. 42.

2409 Vgl. Turner (1997a), S. 42.

2410 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 449; Lundqvist (1992c), S. 94 f, 132; Turner (1997a), S. 36.

2411 Vgl. Turner (1997a), S. 36.

2412 Vgl. Lundqvist (1992c), S. 94, 127; Barlow/Duncan (1992), S. 164; Park (1991), S. 66.

2413 Vgl. Park (1991), S. 67 f.; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 259.

2414 Vgl. Lundqvist (1987), S. 123.

2415 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 97 f.

runungskosten.²⁴¹⁶ Die nutzflächenbezogenen Erstellungskosten im Neubau näherten sich nach 1980 an.²⁴¹⁷ Für die Haushalte war es schwierig und teuer, Wertsteigerungen von Wohnimmobilien zu konsumieren oder ihr Portefeuille umzuschichten.²⁴¹⁸

5.7.6 Die zunehmende Bedeutung der Eigenheimförderung

Als die Grenzsteuersätze vieler selbst nutzender Eigentümer 60 %–70 % und mehr erreichten, entwickelte sich das auf der Basis eines durchschnittlichen marginalen Steuersatzes von 50 % wohnformenneutral intendierte Wohnungsbaufördersystem zu einer primär stark regressiven Eigenheimbauförderung.²⁴¹⁹ Zwischen 1975 und 1981 vervierfachte sich nominal die steuerliche Wohneigentumsförderung, wobei 1980 fast zwei Drittel der Förderung auf das oberste Einkommensdrittel entfiel, während die Förderung kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungen sich von 1977 bis 1981 nominal nicht einmal verdoppelte.²⁴²⁰

1980 flossen 63 % der Fördermittel in Eigenheime, davon fast drei Viertel aufgrund der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Hypothekenzinsen, 8 % in Genossenschaftswohnungen und 28 % in Mietwohnungen.²⁴²¹ 75 % der Eigenheimförderung gingen an die 61 % der Familien mit Kindern, die ein Eigenheim bewohnten.²⁴²² 1978 lebten in etwa 45 % der ein Eigenheim bewohnenden Haushalte Kinder unter 18 Jahren im Vergleich zu 15 % in den Mieterigentümerhaushalten und 20 % in den Mieterhaushalten.²⁴²³ Während sich der Eigenheimbesitz der Arbeiterhaushalte zwischen 1968 und 1981 von 31 % auf 32 % erhöhte, stieg er bei den Angestelltenhaushalten von 24 % auf 45 % und betrug bei Haushalten von Selbständigen und Führungskräften knapp 50 %.²⁴²⁴

Wurden 1971–1975 noch 25 % der Eigenheime vollständig mit Kapitalmarktdarlehen finanziert, so waren es 1983 nur noch 1 %.²⁴²⁵ Der Kaufpreis eines neu errichteten Eigenheims wurde auf Kostenbasis ermittelt, die Kostenobergrenze der Förderdarlehen für Wohneigentum fast immer eingehalten.²⁴²⁶ Die Laufzeit der bei Kreditinstituten aufgenommenen Darlehen betrug meist 40 Jahre und die der Förderdarlehen 14 Jahre.²⁴²⁷ Da die hohen Grenzsteuersätze in Verbindung mit der Abzugsfähigkeit der Hypothekenzinsen zudem beträchtlich die Kostenbelastung der Ersterwerber senkte, war während eines Zeitraums von drei Jahren eine Gewinnerzielung im Falle der Veräußerung nicht zulässig.²⁴²⁸

2416 Vgl. Davidson (1994), S. 95.

2417 Vgl. Lundqvist (1987), S. 130.

2418 Vgl. Turner (1997a), S. 42.

2419 Vgl. Lundqvist (1992c), S. 94 f., 132.

2420 Vgl. Kemeny (1978), S. 319; Frykman (1984a).

2421 Vgl. Frykman (1984a), S. 72; Lundqvist (1988), S. 34; Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 458; Davidson (1994), S. 190.

2422 Vgl. Lundqvist (1988), S. 35.

2423 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 453.

2424 Vgl. Frykman (1984b).

2425 Vgl. Anas et al. (1990), S. 44.

2426 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 261.

2427 Vgl. Park (1991), S. 67; Lundqvist (1992c), S. 132.

2428 Vgl. Anas et al. (1990), S. 51; Fredlund/Holm (1991), S. 47.

5.7.7 Eigenheimbau und Gentrification

Die Bautätigkeit ging trotz der massiven Erhöhung der öffentlichen Förderung stark zurück und verlagerte sich von Mehrfamilienhäusern hin zu Einfamilienhäusern, die Mitte der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre die Neubauproduktion dominierten.²⁴²⁹ Die Fertigstellungen halbierten sich auf etwa sechs Wohneinheiten pro 1000 Einwohner.²⁴³⁰ Der Anteil der Baulandkosten erhöhte sich 1980 auf 25 % für Geschosswohnungen und 19 % für Einfamilienhäuser.²⁴³¹

Qualitative Aspekte gewannen an Bedeutung.²⁴³² 1983 wurde ein zehnjähriges Modernisierungsprogramm für den innerstädtischen Altbestand aufgelegt. Zwischen 1970 und 1986 fiel der Anteil des Neubaus an der Wohnungsbauförderung von 81 % auf 32 %, während der Anteil der Modernisierungen sich von 5 % auf 39 % erhöhte.²⁴³³ Von 1975 bis 1985 wurden 8 % der 1980 vorhandenen Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern modernisiert.²⁴³⁴ In den Innenstädten der Ballungsgebiete wurden die oft von Senioren und Einpersonenhaushalten bewohnten kleinen und billigen ehemaligen Arbeiterwohnungen unter Vertreibung der Bewohner in Mittelschichtapartments hoher Qualität transformiert. Kleine Ein- und Zweizimmerwohnungen wurden knapp.²⁴³⁵

Ein beträchtlicher Teil der großstädtischen Mietwohnungen im privaten Eigentum, etwa 9.000 Wohneinheiten, wurde, zum Teil mit Hilfe von Luxusmodernisierungen und bei beträchtlichen Wertsteigerungen, in Genossenschaftswohnungen umgewandelt, wobei die Initiative sowohl von den Vermietern als auch von den Mietern ausging, oft von beiden Seiten.²⁴³⁶ Ab 1975 ging der Anteil privater Mietwohnungen am Wohnungsbestand relativ und absolut zurück.²⁴³⁷ Anfang der achtziger Jahre begannen auch etliche kommunale Wohnungsbaugesellschaften, Wohnungen aus ihrem Bestand zu verkaufen, zumeist an HSB oder Rikbyggen.²⁴³⁸ Wertsteigerungen von Genossenschaftsanteilen blieben bis 1984 ab einer Haltedauer von 5 Jahren steuerbefreit.²⁴³⁹ Die Kreditinstitute begannen, einen Genossenschaftsanteil als dingliche Sicherheit zu akzeptieren.²⁴⁴⁰

5.7.8 Das Miet- und Wohngeldrecht

Das Mietgesetz von 1977 machte das praktizierte Mietverhandlungssystem zur Rechtsnorm.²⁴⁴¹ Die kostenbasierte Miethöhe im öffentlichen Sektor, die die Obergrenze für Mieten des privaten Sektors bildete, bestimmte sich nach dem Nutzungswert der

2429 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 446; Fredlund/Holm (1991), S. 39, 47 f.; Cars/Härsman (1991), S. 57; Lundqvist (1992a), S. 97; Bengtsson (1993), S. 15.

2430 Vgl. Swedish Institute (1989), S. 4.

2431 Vgl. Statistiska Centralbyran (1999), S. 103 f.

2432 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 47.

2433 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 458.

2434 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 454.

2435 Vgl. Vogel (1992), S. 141 f.

2436 Vgl. Matti (1986), S. 29.

2437 Vgl. Balchin (1996c), S. 70 f.; McCrone/Stephens (1995), S. 130.

2438 Vgl. Strömberg (1993), S. 319.

2439 Vgl. Papa (1992), S. 151 f.

2440 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 106; Matti (1986), S. 29.

2441 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 454 f.

Wohneinheit/brukvårdeshyror.²⁴⁴² Das Mietfindungssystem sollte nicht aktuelle Marktlagen widerspiegeln, sondern Kostendeckung ermöglichen, und enthielt demzufolge einen konservativen Bias, insbesondere in Zeiten hoher Inflation.²⁴⁴³ Die Mietervereine und die kommunalen Wohnungsgesellschaften veröffentlichten Richtlinien zum Mietpooling-Verfahren.²⁴⁴⁴ Der privat vermietete Sektor erwirtschaftete ohne Einbeziehung von Wertänderungen eine Eigenkapitalrendite von 0 %–2 % 1975–1982 und von 3 %–4 % 1983.²⁴⁴⁵ Die Kommunen waren berechtigt, die Verwaltung vernachlässigter privater Mietobjekte zu übernehmen.²⁴⁴⁶ 1981 wurde die Ausübung eines globalen, regional begrenzten kommunalen Allokationsrechts für private Mietwohnungen zulässig.²⁴⁴⁷ Anfang der achtziger Jahre wurde der Kündigungsschutz beträchtlich ausgeweitet, sodass diesbezüglich die Mieter fast den Mietereigentümern gleich gestellt waren.²⁴⁴⁸

Der nominale Anstieg des Wohngelds blieb ab 1975 hinter dem nominalen Anstieg der anderen Förderarten zurück.²⁴⁴⁹ 1980 erhielten 52 % der Rentnerhaushalte und 13 % der sonstigen Haushalte, 5 % der kinderlosen sowie 60 % der Haushalte mit drei und mehr Kindern unter 18 Jahren Wohngeld.²⁴⁵⁰ Von den Wohngeld empfangenden Familien mit Kindern waren etwa 40 % Eigentümerhaushalte, für die sich dadurch die Wohnkosten um etwa ein Drittel reduzierten.²⁴⁵¹

5.7.9 Wohnqualität und Wohnkostenbelastung

Im Vergleich zu 1945 war der Wohnungsbestand 1980 um 75 %, im Großraum Stockholm um 128 %, gestiegen.²⁴⁵² Die Wohnungspolitik war noch immer in der Lage, Disparitäten in der Wohnungsversorgung zwischen verschiedenen sozialen Schichten und Haushaltsgruppen in Grenzen auszugleichen. Die Wohnkostenbelastungsquote betrug im Durchschnitt 14 % des Bruttoeinkommens mit einer Schwankungsbreite zwischen 12 % bei Facharbeiterhaushalten, 16 % bei Erwerbstätigenhaushalten und 22 % bei Alleinerziehenden. Es ließ sich kein signifikanter Zusammenhang zwischen Baujahr sowie Ausstattung der Wohnung und dem Haushaltseinkommen feststellen, Haushalte mit höherem Einkommen verfügten jedoch über eine größere Wohnfläche.²⁴⁵³ Im Haushaltspanel von 1983 zeigte sich ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen Haushaltseinkommen, Haushaltsgröße und Eigenheimbesitz, während das Haushaltseinkommen für die Entscheidung zwischen Miet- und Genossenschaftswohnung ohne Einfluss blieb.

2442 Vgl. Davidson (1999), S. 463.

2443 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 131.

2444 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 134.

2445 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 131.

2446 Vgl. Lundqvist (1992c), S. 128.

2447 Vgl. Lundqvist (1988), S. 100.

2448 Vgl. Lundqvist (1987), S. 127.

2449 Vgl. Frykman (1984a); Lundqvist/Elander Danemark (1990), S. 458.

2450 Vgl. Anas et al. (1990), S. 57.

2451 Vgl. Lundqvist (1988), S. 29, 33.

2452 Vgl. Anas et al. (1990), S. 38 f.

2453 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 148 f.

Mit steigendem Alter des Haushaltsvorstands stieg sowohl die Wahrscheinlichkeit einer handelbaren Wohnform als auch die des Eigenheimbesitzes.²⁴⁵⁴

5.8 1983–1992: Reformen im System oder Reform des Systems?

5.8.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Die achtziger Jahre waren geprägt von einer zunehmenden weltwirtschaftlichen und europäischen Integration Schwedens, die die wirtschaftliche Dynamik des Landes erhöhte, aber auch die Verwundbarkeit gegenüber außenwirtschaftlichen Einflüssen vergrößerte und die Möglichkeiten einer binnenorientierten Wirtschaftspolitik verringerte.²⁴⁵⁵ 1982 war die Strukturkrise überwunden, die schwedische Industrie erzielte in den folgenden zwei Jahren die höchsten Wachstumsraten in Europa, und die Arbeitslosenquote fiel auf unter 3 %.²⁴⁵⁶ Bei sinkenden Realzinsen erhöhte sich das Realvermögen der privaten Haushalte bis zum Ende der Dekade um rund 40 %.²⁴⁵⁷ Das verfügbare Einkommen stieg von 1983 bis 1992, der private Konsum von 1983 bis 1989, mit einem Höhepunkt 1986/87.²⁴⁵⁸ 1986 betrug das BIP pro Einwohner 112 % des EU-Durchschnitts.²⁴⁵⁹

Wie auch in den USA jener Zeit ermöglichte das simultane Auftreten von expansiver Geldpolitik, Finanzmarktderegulierung, unzureichender Kapitalmarktaufsicht und fremdfinanzierte Sachvermögensinvestitionen begünstigender steuerlicher Verzerrungen enorme spekulative Engagements an den Assetmärkten.²⁴⁶⁰ Die weitgehende Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen und die Deregulierung und Liberalisierung des Kapitalmarktes im Jahre 1986 führten bei einer durchschnittlichen Inflationsrate der Dekade von 8 % zu einer beträchtlichen Erhöhung der Liquidität der Volkswirtschaft.²⁴⁶¹ Die reale Verschuldung der privaten Haushalte, die aufgrund der 1970–1985 negativen nachsteuerlichen Realzinsen bereits vor der Finanzmarktderegulierung mit 54 % des BIP 1985 ein vergleichsweise hohes Niveau erreicht hatte, erhöhte bis 1988 auf 68 % des BIP.²⁴⁶² Der Preisanstieg auf den Sach- und Geldvermögensmärkten übertraf den allgemeinen Preisanstieg.²⁴⁶³ Die Sparquote der privaten Haushalte sank von 2 % am Anfang der Dekade auf minus 5 % 1988–1990.²⁴⁶⁴

1991 ging der durch Kreditexpansion künstlich ausgeweitete Boom in der tiefsten Rezession seit der Weltwirtschaftskrise abrupt zu Ende.²⁴⁶⁵ Der private Verbrauch ging so stark zurück wie nie zuvor seit dem Zweiten Weltkrieg.²⁴⁶⁶ Die offene Arbeitslosigkeit

2454 Vgl. Brownstone/Englund (1989), S. 3, 12 f.; Klevmarken (1986).

2455 Vgl. Wetterberg (1991), S. 21; Fredlund/Holm (1991), S. 39.

2456 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 458.

2457 Vgl. Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 14; Turner (1997c), S. 195.

2458 Vgl. Agell/Berg/Edin (1995), S. 11; Berg/Bergström (1995), S. 425.

2459 Vgl. Eurostat (1997b), S. 210.

2460 Vgl. Dehesh/Pugh (2000), S. 2599.

2461 Vgl. Agell/Berg/Edin (1995), S. 5 f.; Berg/Bergström (1995), S. 421 f., 424.

2462 Vgl. Berg/Bergström (1995), S. 426; Turner (1997a), S. 42; Turner (1997c), S. 194; Turner (1999), S. 693.

2463 Vgl. Berg/Bergström (1995), S. 424.

2464 Vgl. Berg/Bergström (1995), S. 421; Agell/Berg/Edin (1995), S. 9.

2465 Vgl. Agell/Berg/Edin (1995), S. 2.

2466 Vgl. Agell/Berg/Edin (1995), S. 11.

erhöhte sich von 1,4 % Ende 1989 auf das seit vielen Jahrzehnten nicht mehr erreichte Niveau von 8,3 % 1993. Der Außenwert der Währung reduzierte sich um rund 30 % und die Inflationsrate fiel von knapp 11 % 1990 auf rund 2 % 1992.²⁴⁶⁷ Die realen Kosten der Kreditaufnahme stiegen von minus 7 % 1980 über minus 2,8 % 1989 auf 7,2 % 1991.²⁴⁶⁸ Die Sparquote erhöhte sich von minus 5 % 1989 auf das zuletzt in den frühen fünfziger Jahren erreichte Niveau von 8 % 1992.²⁴⁶⁹ Das weitgehend realisierte sozialpolitische Ideal der öffentlichen und privaten Verantwortlichkeit für das Wohlergehen des Einzelnen und der Gesellschaft, das nach mehreren Dekaden steigender Realeinkommen für die gesamte Bevölkerung öffentliche Güter und Dienstleistungen in Spitzenqualität bereit stellte, geriet angesichts negativer Wachstumsraten, leerer öffentlicher Kassen, intensivierter außenwirtschaftlicher Einwirkungen und einer zunehmend fragmentierteren Gesellschaft unter Druck.²⁴⁷⁰

5.8.2 Die wohnungspolitische Problemlage

Die Kosten der Wohnungspolitik betrugen 1982 4,1 % des BIP, gingen 1989 auf 3,1 % des BIP zurück und stiegen über 3,7 % des BIP 1990 wieder auf 4,1 % des BIP 1991.²⁴⁷¹ Während die Bevölkerung 1950–1983 um 17 % gewachsen war, hatte sich die Anzahl der Haushalte um 46 % erhöht.²⁴⁷² Im Großraum Stockholm stieg die Bevölkerung 1945–1980 um 55 %.²⁴⁷³ 1984 waren knapp 17 % der Einwohner älter als 64 Jahre.²⁴⁷⁴

Zwischen 1982 und 1989 erhöhten sich die Subventionen des wohnungswirtschaftlichen Sektors um die Hälfte, die Neubauförderung verdoppelte sich und die Einnahmenverzichtes des Staates durch die steuerliche Wohneigentumsförderung stiegen um 70 %.²⁴⁷⁵ 1986 wurden rund 30 % des Wohnkonsums von der öffentlichen Hand getragen, davon entfielen jeweils 40 % auf Zinssubventionen und Steuervorteile und 20 % auf Wohngeldzahlungen.²⁴⁷⁶ Die Subventionierung des wohnungswirtschaftlichen Sektors, insbesondere die steuerliche Förderung, erwies sich als regressiv.²⁴⁷⁷ Die 50 % der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen erhielten 30 % der Fördermittel.²⁴⁷⁸ Im Jahre 1988, im Vorfeld der Rezession, entsprach der Gesamtaufwand der Wohnungspolitik, statt 5 % wie Anfang der fünfziger Jahre, nunmehr etwa 30 % des Wohnkonsums.²⁴⁷⁹ Geschätzt wurde, dass 1989–1991 20,2 % der Baukosten eines durchschnittlichen Eigenheims subventioniert wurden.²⁴⁸⁰

2467 Vgl. Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 2.

2468 Vgl. Agell/Berg/Edin (1995), S. 26, 45.

2469 Vgl. Agell/Berg/Edin (1995), S. 9; Berg/Bergström (1995), S. 421 f.

2470 Vgl. Petersson (1991), S. 12; Wetterberg (1991), S. 17, 21; Fredlund/Holm (1991), S. 39.

2471 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 254 f.; Balchin (1996c), S. 77; Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 7; McCrone/Stephens (1995), S. 136.

2472 Vgl. Swedish Institute (1984).

2473 Vgl. Anas et al. (1990), S. 38 f.

2474 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 460.

2475 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 109; Lundqvist (1992c), S. 132.

2476 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 58 f.

2477 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 60.

2478 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 60.

2479 Vgl. Schwarz (1992), S. 1; Anas et al. (1990), S. 59 f.

2480 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 15.

In den Ballungsgebieten hatte sich das Wohneigentum sukzessive zu einer Domäne der wohlhabenderen Haushalte entwickelt, für Familien ohne zwei hohe Einkommen war Wohneigentum nicht mehr bezahlbar. Die Eigentümerhaushalte hatten von den außerordentlichen Wertsteigerungen der achtziger Jahre profitiert, die zu einem nicht geringen Teil auf den großzügigen Objekt- und Subjektsubventionen beruhten. Die distributiven Wirkungen der Wohnungspolitik konterkarierten die tradierten Zielsetzungen der Wohnformenneutralität und der Bezahlbarkeit von qualitativ und quantitativ angemessenem Wohnraum.²⁴⁸¹

Nach der enttäuschenden Wirtschaftsentwicklung am Ende der achtziger Jahre erwiesen sich die sehr hohen Aufwendungen im Rahmen der Wohnungspolitik und die dadurch ausgelöste immer höhere Verschuldung der öffentlichen Hand als untragbar.²⁴⁸² Mit einem hohen und steigendem Anteil älterer Mitbürger und zu erwartendem langsamen Bevölkerungswachstum war eine Rückführung der Wohnungsbauförderung angezeigt.²⁴⁸³ Es wurde erkannt, dass die öffentlichen Aufwendungen für den wohnungswirtschaftlichen Sektor in Anbetracht der ökonomischen Erfordernisse der neunziger Jahre nicht dauerhaft beibehalten werden konnten.²⁴⁸⁴ Tradierte Werte und Normen des schwedischen Wegs der Dekommodifizierung der Wohnungsversorgung wurden angesichts eines hohen Zielerreichungsgrads, leerer öffentlicher Kassen und unerwünschter Verteilungswirkungen kritisch hinterfragt.²⁴⁸⁵

Der gesellschaftliche Konsens über die allgemeine und langfristige Zielsetzung, die gesamte Bevölkerung, unabhängig vom sozioökonomischen Status, adäquat mit Wohnraum zu versorgen, blieb jedoch erhalten.²⁴⁸⁶ Die nun folgenden Reformen bedeuteten im Grundsatz keine Richtungsänderung.²⁴⁸⁷ Der von der Wohnungspolitik der Nachkriegszeit ins Leben gerufenen mächtigen Produzentenlobby der organisierten Interessen im kommunalen und genossenschaftlichen Sektor gelang es, den größten Teil der Anpassungslasten den 60 % der Haushalte in den handelbaren Wohnformen, insbesondere den 1,7 Millionen Eigenheimbesitzern, zuzuschieben.²⁴⁸⁸ Das fiskalische Problem des Staates wurde primär durch Verringerung der Subventionen für Neubauten und Wohneigentum gelöst, womit die distributive Zielverfehlung der Wohnungspolitik sich beträchtlich verringerte.²⁴⁸⁹

Die Steuerreform von 1991 sah massive Einsparungen bei der steuerlichen Wohnungsbauförderung vor.²⁴⁹⁰ Der Anteil des selbst genutzten Wohneigentums an den Aufwendungen für die Wohnungspolitik wurde von 30 % auf 23 % zurück geführt.²⁴⁹¹ Vom wohnungspolitischen Gesamtaufwand entfielen 1991 52 % auf Zinssubventionen, 25 % auf die steuerliche Wohneigentumsförderung und 12,9 % auf Wohngeldzahlun-

2481 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 110.

2482 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 107.

2483 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 137.

2484 Vgl. Balchin (1996c), S. 82.

2485 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 100; Balchin (1996c), S. 82; Turner (1996), S. 99; Lundqvist (1992a), S. 107.

2486 Vgl. Cars/Hårsman (1991), S. 54.

2487 Vgl. Strömberg (1993), S. 319.

2488 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 108.

2489 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 110.

2490 Vgl. Strömberg (1993), S. 319.

2491 Vgl. Brink (1988), S. 103.

gen.²⁴⁹² Durch die Reformen reduzierte sich die Nachfrage nach selbst genutztem Wohneigentum um etwa 15 % und die Mietwohnungsnachfrage um rund 5 %.²⁴⁹³ Ungünstig gewählt war der Zeitpunkt für die wohnungspolitischen Korrekturen. Vor dem Hintergrund einer gesamtwirtschaftlichen Rezession und hoher Realzinsen infolge des raschen Brechens von Inflationserwartungen kam es bei sinkenden Einkommen zu einem Anstieg der realen Wohnkosten, einem Preisverfall der Immobilienwerte und einer Krise im Wohnungsbau.²⁴⁹⁴

5.8.3 Das Bau- und Planungsgesetz von 1987

Das Bau- und Planungsgesetz von 1987 erweiterte und vervollkommnete das Instrumentarium der kommunalen Bau- und Bodenpolitik und stellte eine direkte Verbindung zum Naturschutzgesetz her. Die Kommunen wurden zur eigenverantwortlichen Aufstellung langfristig verbindlicher, mit dem nationalen Wohnungsbauplan und anderen sektoralen Entwicklungsplänen koordinierter Bebauungspläne verpflichtet, auf deren Grundlage das Wohnungsbau- und Planungsministerium die Planung und Verteilung staatlicher Mittel festlegte.²⁴⁹⁵ Regionalpläne blieben optional.²⁴⁹⁶ Kommunale Planung der Boden- und Wassernutzung hatte sich nunmehr auf das gesamte Verwaltungsgebiet zu erstrecken und bedurfte nur noch in Ausnahmefällen einer Genehmigung durch die Zentralregierung.²⁴⁹⁷ Die Flächennutzungsplanung spezifizierte alle zur Anwendung kommenden Planungsvorschriften und die wichtigsten Entwicklungstrends des Gebiets. Der Schwerpunkt lag nunmehr auf der gegenwärtigen Boden- und Wasserpolitik, ohne dass detailliert in die Zukunft geplant wurde.²⁴⁹⁸ Development war nur auf Planungsgrundlage zulässig. Die Gültigkeit von Baurechten wurden auf die 5 bis 15 Jahre umfassende Implementierungsphase des zugrundeliegenden Plans begrenzt.²⁴⁹⁹

1988 wurden die staatliche Wohnungsbehörde und die Staatliche Planungsbehörde zum Schwedischen Amt für Wohnen, Bauen und Planen/Boverket verschmolzen.²⁵⁰⁰ Das Wohnungsbauministerium wurde 1991 aufgelöst und seine Agenden auf sieben Regierungsabteilungen verteilt, 1992 wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe gegründet, um als Verbindungsstelle zu wirken.²⁵⁰¹ 1992 wurde die Baulandbedingung durch eine Vielzahl ähnlich gelagerter Regulierungen ersetzt.²⁵⁰²

Nach Jahrzehnten des Kaufs, Verkaufs und der Verpachtung von Bauland besaßen die Kommunen im Regelfall den überwiegenden Teil des für künftige urbane Bebauung in Frage kommenden Bodens in ihrem Hoheitsgebiet und verfügten somit über ein aus-

2492 Vgl. Balchin (1996c), S. 77.

2493 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 1.

2494 Vgl. Turner (1996), S. 108 f.; Turner (1997b), S. 481.

2495 Vgl. Anas et al. (1990), S. 34 f.; Lundqvist/Elander/Danermark. (1990), S. 451; Fredlund/Holm (1991), S. 50; Cars/Härsman (1991), S. 56.

2496 Vgl. Rudberg (1991), S. 124.

2497 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 50; Cars/Härsman (1991), S. 56.

2498 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 50.

2499 Vgl. Rudberg (1991), S. 124.

2500 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 255.

2501 Vgl. European Parliament (1996), S. 25.

2502 Vgl. Vedung (1993), S. 125 f.; Davidson (1994), S. 177.

geprägtes bodenpolitisches Monopol.²⁵⁰³ In den achtziger Jahren, als auf dem privatwirtschaftlichen Baulandmarkt ein beträchtlicher Preisdruck zu beobachten war, nutzten fast 80 % der Developer im Mehrfamilienhausbau sowie 60 % der Bauherren von Wohneigentum kommunales Land, 1981 besaßen 70 % der Kommunen genug Boden für sieben und mehr Jahre zu erwartende Entwicklung, keine Kommune besaß Bodenvorräte für weniger als 2,5 Jahre.²⁵⁰⁴ Nach einem amtlichen Bericht aus dem Jahre 1991 wurden 75 % der nach 1975 errichteten Mehrfamilienhäuser auf kommunalem Grund errichtet, die Baulandbedingung wurde am häufigsten in Wachstumsregionen eingesetzt, 73 % der Kommunen sprachen sich für ihre Beibehaltung aus.²⁵⁰⁵ Der Grundstücksanteil an den Gesamtkosten einer Wohneinheit betrug 1987 durchschnittlich 25 % für Geschosswohnungen und 19 % für Einfamilienhäuser.²⁵⁰⁶

5.8.4 Die Rückführung der steuerlichen Wohneigentumsförderung in der Steuerreform von 1991

Ein wesentliches Kennzeichen des Wohlfahrtsstaats Schweden vor 1991 war der steuerpolitische Interventionismus.²⁵⁰⁷ Das Steuersystem war ein von vielfältigen Sondervorschriften und Ausnahmeregelungen für Bezieher höherer Einkommen stark durchlöchertes Globaleinkommenssystem mit einer Spitzenprogression von 72 % und mit hohen Grenzsteuersätzen schon für Normaleinkommen.²⁵⁰⁸ Es war extrem inflationssensitiv und begünstigte Investitionen in Immobilien und Aktien gegenüber Anleihen und Spareinlagen mit einem Steuerkeil von bis zu 18 % bei 10 %iger Inflationsrate.²⁵⁰⁹ Die Verschuldung wurde steuerlich belohnt und das Sparen bestraft,²⁵¹⁰ mit dem Resultat einer extrem niedrigen Sparquote.²⁵¹¹ Die extrem hohen Grenzsteuersätze, die zwischenzeitlich 75 %–80 % erreicht hatten, und die aneutralen Steuerbemessungsgrundlagen machten Steuerplanungsaktivitäten im internationalen Vergleich besonders lohnend.²⁵¹² Die dadurch hervorgerufenen allokativen Verzerrungen sowie die Intensivierung des Steuerwettbewerbs durch eine vertiefte europäische Integration erforderten eine Revision der Steuerpolitik.²⁵¹³ Über einen Zeitraum von mehr als einer Dekade wurde deshalb die Einführung einer Konsumausgabensteuer in Betracht gezogen,²⁵¹⁴ aber im Hinblick auf die damit verbundene starke Abweichung von den Steuersystemen der Partnerländer einer kleinen offenen Volkswirtschaft und die daraus resultierenden außenwirtschaftlichen Konfliktpotentiale davon Abstand genommen.²⁵¹⁵

2503 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 55.

2504 Vgl. Barlow (1993), S. 1148; Linden (1989), zit. nach Barlow/Duncan (1994), S. 48, 96.

2505 Vgl. Elander/Strömberg (1992), S. 113.

2506 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 103 f.

2507 Vgl. Mutén (1992), S. 2.

2508 Vgl. Domann (1990), S. 309.

2509 Vgl. Agell/Berg/Edin (1995), S. 5; Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 2.

2510 Vgl. Mattson (1993), S. 174.

2511 Vgl. Södersten (1993), S. 213.

2512 Vgl. Lindencrona (1993), S. 158 ff.; Lundqvist (1992a), S. 105.

2513 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 110.

2514 Vgl. McLure (1990), S. 286.

2515 Vgl. Hansson/Stuart (1990), S. 129.

Auch in Schweden war das wichtigste Medium der Steuerarbitrage des Durchschnittsbürgers das selbst genutzte Wohneigentum.²⁵¹⁶ Von dem Vorteil der Intransparenz einer Subventionierung von Immobilien über das Steuerrecht wurde exzessiv Gebrauch gemacht.²⁵¹⁷ Spitzenverdiener konnten 1980–1982 bis zu 85 % der Hypothekenzinsen über Steuerersparnisse finanzieren.²⁵¹⁸ Das hatte zur Folge, dass Beleihungen bis zu 100 % zur gängigen Praxis gehörten.²⁵¹⁹ Aufgrund der Übertragbarkeit stiller Reserven sowie zusätzlicher Abzugsmöglichkeiten fiel für die meisten Haushalte kein steuerpflichtiger Veräußerungsgewinn an.²⁵²⁰ Die nachsteuerlichen Wohnungsnutzungskosten des obersten Einkommensdezils lagen bis 1985 um mehr als die Hälfte unter denen des untersten Einkommensdezils.²⁵²¹

Schon die Steuerreformen der achtziger Jahre reduzierten beträchtlich die Steuerklientelleffekte.²⁵²² Die bisher volle Absetzbarkeit von Darlehenszinsen wurde 1982 auf einen Grenzsteuersatz von 50 % begrenzt.²⁵²³ 1985 wurde bei Veräußerung innerhalb eines Vierjahreszeitraums der nominale Veräußerungsgewinn steuerpflichtig, die Indexierung begann erst ab dem fünften Jahr.²⁵²⁴ Da jedoch gleichzeitig Modernisierung- und Instandsetzungsaufwendungen ab dem vierten Besitzjahr vom Veräußerungsgewinn abzugsfähig waren, blieben steuerpflichtige Veräußerungsgewinne weiterhin eine vernachlässigbare Größe.²⁵²⁵ Für entschuldetes Alteigentum wurde eine Grundsteuer von 1,4 % auf 55 % des offiziellen Werts eingeführt, für private Mietwohnungen betrug der Steuersatz 2,5 %.²⁵²⁶ 1989 wurde die Absetzbarkeit der Darlehenszinsen auf 47 % begrenzt.²⁵²⁷ Die implizite Miete betrug in den achtziger Jahren für den weitaus größten Teil der Haushalte etwa 1 % des Marktwerts, für kommunale Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften betrug sie etwa 1,5 %, für luxuriöse Villen lag sie um einiges höher.²⁵²⁸ Als Folge der Reformen der achtziger Jahre reduzierte sich die beträchtliche Spanne der nachsteuerlichen Wohnungsnutzungskosten zwischen den ersten und dem neunten Einkommensdezil ab 1985 auf unter 2 %.²⁵²⁹

Die Steuerreform von 1991, die 6 % des Bruttosozialprodukts neu verteilte,²⁵³⁰ erfolgte unter der Vorgabe des aufkommensneutralen Übergangs von einem interventionistischen System mit hohen Grenzsteuersätzen und einer erodierten Bemessungsgrundlage zu einem System möglichst großer intersektoraler und intertemporaler Entscheidungsneutralität.²⁵³¹ Das Ziel der Aufkommensneutralität besaß in der öffentlichen Diskussion hohen

2516 Vgl. Södersten (1993), S. 224 ff.

2517 Vgl. Hansson/Stuart (1990), S. 146.

2518 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 64; Agell/Berg/Edin (1995), S. 25.

2519 Vgl. Jokl (1994), S. 486.

2520 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 8.

2521 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 39.

2522 Vgl. Agell/Berg/Edin (1995), S. 2.

2523 Vgl. Papa (1992), S. 151; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 257; Lundqvist (1992c), S. 132; Brink (1988), S. 103; Boverket (1994), S. 130 ff.; Agell/Berg/Edin (1995), S. 25.

2524 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 9.

2525 Vgl. Wood (1988), S. 246; Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 9.

2526 Vgl. Papa (1992), S. 151 f.; Brink (1988), S. 103; Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 461.

2527 Vgl. Agell/Berg/Edin (1995), S. 25.

2528 Vgl. Lundqvist (1987), S. 123; Papa (1992), S. 150; Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 11.

2529 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 11.

2530 Vgl. Salsbäck (1993), S. 199; Ministry of Finance (1991), S. 13.

2531 Vgl. Ministry of Finance (1991), S. 11 ff.

Stellenwert, denn die Umverteilung von etwa 50 % des Bruttosozialprodukts über den öffentlichen Sektor, unter der Zielsetzung einer sowohl im Lebenszyklus als auch zwischen den verschiedenen sozialen Schichten relativ gleichmäßigen Verteilung des verfügbaren Einkommens, beruhte auf einem breiten Konsens.²⁵³² Die Spitzenprogression wurde auf 51 % reduziert, die Mehrheit der Zensiten wurde nur mit der kommunalen Einkommensteuer von durchschnittlich 31 % belastet.²⁵³³ Für alle Arten positiver und negativer Kapitaleinkommen natürlicher Personen wurde eine separate Flat-Rate-Steuer von 30 % eingeführt.²⁵³⁴ Die Steuerarbitragetransaktionen und die steuerlich induzierte Fremdkapitalaufnahme gingen beträchtlich zurück und die Ersparnisbildung nahm zu.²⁵³⁵

Die Steuerreform 1991 stellte insofern eine Zäsur für die Wohnungspolitik dar, als ihre Gegenfinanzierung zu SEK 20 Milliarden oder einem Drittel vom wohnungswirtschaftlichen Sektor getragen wurde,²⁵³⁶ wodurch die steuerliche Belastung des Wohnummobiliensektors unter Rückführung der steuerlich induzierten Verzerrungen der Anlageentscheidungen sich verdoppelte und die durchschnittliche Wohnkostenbelastungsquote um etwa 30 % anstieg.²⁵³⁷ Es kam zu einer Umschichtung von Sach- zu Finanzanlagen und zu beträchtlichen Rückzahlungen von Krediten.²⁵³⁸ Geschätzt wurde, dass allein aufgrund der Steuerreform 1991 die realen Preise für Eigenheime bis 1993 um 10 %–15 % sanken.²⁵³⁹ Die Einführung einer Wohneigentumsförderung nach dem Flat-Rate-System nivellierte vollständig die nachsteuerlichen Wohnungsnutzungskosten der verschiedenen Einkommensklassen.²⁵⁴⁰

Anders als in fast allen Industriestaaten der westlichen Welt wurden primär die attraktiven Steuervorteile für Wohneigentum zurück geführt.²⁵⁴¹ Alle Sonderabschreibungen auf Gebäude wurden aufgehoben.²⁵⁴² 30 % der Darlehenszinsen waren nunmehr bis zu einem Höchstbetrag von SEK 100.000 je Steuerzahler von der Steuerschuld abziehbar, für weitere Darlehenszinsen betrug die Steuerersparnis 21 %.²⁵⁴³ Eine Eigenmiete wurde nicht mehr in Rechnung gestellt.²⁵⁴⁴ Veräußerungsgewinne definiert als nominelle Preisdifferenz unterlagen einem Steuersatz von 30 %, begrenzt auf 9 % des Verkaufspreises für Hauptwohnsitze sowie 18 % für Zweitwohnungen.²⁵⁴⁵ Die Inflationsanpassung sowie die Aufschubmöglichkeit der Veräußerungsgewinnbesteuerung bei Wiederanlage wurden aufgehoben.²⁵⁴⁶ Genossenschaftswohnungen wurden prinzipiell selbst genutztem Wohn-

2532 Vgl. Hansson/Stuart (1990), S. 130.

2533 Vgl. Ministry of Finance (1991); Lundqvist (1992a), S. 105; Turner (1996), S. 108.

2534 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 15; Agell/Berg/Edin (1995), S. 4; Berg/Bergström (1995), S. 424.

2535 Vgl. Berg/Bergström (1995), S. 437; Agell/Berg/Edin (1995), S. 1, 8.

2536 Vgl. Turner (1996), S. 109; Turner (1997b), S. 480.

2537 Vgl. Swedish Institute (1996); Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 1.

2538 Vgl. Agell/Berg/Edin (1995), S. 1, 6.

2539 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 1; Berg/Bergström (1995), S. 437.

2540 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 39.

2541 Vgl. Lundqvist (1992c), S. 132.

2542 Vgl. Mutén (1992), S. 4.

2543 Vgl. Boverket (1994), S. 130 ff.; Papa (1992), S. 151; McCrone/Stephens (1995), S. 124; Lundqvist (1992c), S. 132; Bengtsson (1994), S. 193.

2544 Vgl. MacArthur/Marcusson (1990), S. 3; Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 2.

2545 Vgl. Bengtsson (1994), S. 193; Swedish Institute (1996); Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 3; McCrone/Stephens (1995), S. 125.

2546 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 125; Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 15.

eigentum,²⁵⁴⁷ kommunale Wohnungsgesellschaften privaten Vermietern steuerlich gleich gestellt,²⁵⁴⁸ mit der Ausnahme, dass für Genossenschaftswohnungen die Übertragbarkeit stiller Reserven sowie eine Veräußerungsgewinnbegünstigung bis 1993 beibehalten wurde.²⁵⁴⁹ Die Grundsteuer betrug 2,5 % des steuerlichen Werts, etwa 75 % des Marktwerts, für Wohnungen sowie 1,2 %, ab 1993 1,5 % für Eigenheime. Neubauten und Modernisierungen waren für zehn Jahre grundsteuerbefreit.²⁵⁵⁰ Der Mehrwertsteuersatz auf Bauinvestitionen stieg von 23,46 % auf 25 %, die Bemessungsgrundlage wurde von 60 % auf 100 % der Baukosten ausgeweitet.²⁵⁵¹ Die Steuerbefreiungen für Energie, Wasser und Entsorgungsleistungen wurden aufgehoben.²⁵⁵²

5.8.5 Die Rückführung der öffentlichen Wohnungsbauförderung

Die Ergänzungsdarlehen wurden ab 1985 durch die neugegründete Wohnungsbaufinanzierungsgesellschaft/Statens Bostadsfinansieringsaktiebolaget/SBAB vergeben.²⁵⁵³ Die Darlehensnehmer wurden weiterhin für die gesamte Fremdfinanzierung nur mit dem Förderzinssatz belastet.²⁵⁵⁴ Die SBAB wurde mit öffentlichen Mitteln eingerichtet und refinanzierte sich im laufenden Geschäft über Kapitalmarktanleihen.²⁵⁵⁵ Versicherungen, Kreditinstitute und öffentliche Pensionsfonds wurden aus der Verpflichtung entlassen, einen beträchtlichen Teil ihrer Mittel im Wohnungsbausektor zu allozieren und Wohnungsbaudarlehen fristenkongruent mit niedrig verzinslichen Anleihen zu refinanzieren.²⁵⁵⁶

Mehr als 90 % aller zwischen 1950 und 1985 fertiggestellten Wohnungen wurden mit staatlichen Darlehen finanziert.²⁵⁵⁷ 1983–1988 erhielten 99 % aller Bauvorhaben eine Förderung im Vergleich zu 87 % (52 % der kommunalen und genossenschaftlichen sowie 35 % der privaten Neubauten) 1946–1980.²⁵⁵⁸ Das Ergänzungsdarlehen finanzierte 30 % der Kosten für kommunale Wohnungsgesellschaften, 29 % für Genossenschaften sowie 25 % für private Bauherren.²⁵⁵⁹ Für Eigenheime und genossenschaftliche Einfamilienhäuser war zudem eine Darlehensversicherung abzuschließen.²⁵⁶⁰ Die Laufzeit der Förderdarlehen betrug, einschließlich der anfänglichen fünf tilgungsfreien Jahre, 50 Jahre für Mehrfamilienhäuser und 40 Jahre für Eigenheime.²⁵⁶¹

2547 Vgl. Boverket (1994), S. 130 ff.

2548 Vgl. MacArthur/Marcusson (1990), S. 3.

2549 Vgl. Boverket (1994), S. 130 ff.; Turner (1997c), S. 197.

2550 Vgl. Bengtsson (1994), S. 193; Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 15.

2551 Vgl. Papa (1992), S. 150.

2552 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 105; Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 15.

2553 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 121; Lundqvist (1992a), S. 107.

2554 Vgl. Turner (1997a), S. 37.

2555 Vgl. Brink (1988), S. 104.

2556 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 105; Turner (1997a), S. 42; Turner (1997c), S. 194.

2557 Vgl. Strömberg (1993), S. 317.

2558 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 450; Lundqvist (1992a), S. 104; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 261.

2559 Vgl. Turner (1997a), S. 37.

2560 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 64.

2561 Vgl. Anas et al. (1990), S. 49.

In der Hochinflationsphase 1980–1992 mit Marktzinssätzen von 12 % und mehr nahmen die Zinssubventionen beträchtliche Ausmaße an und belasteten zunehmend den Staatshaushalt, für die Investoren bargen die jederzeit adjustierbaren Referenzzinssätze und Eskalationsraten eine erhebliche Unsicherheit.²⁵⁶² 1990 lag der Referenzzinssatz für Miet- und Genossenschaftswohnungen bei 2,7 % und für Wohneigentum bei 4,9 % bei einem Kapitalmarktzinssatz von 14 %, ²⁵⁶³ für Modernisierungen betrug er bei einer Laufzeit von 30 Jahren das Doppelte.²⁵⁶⁴

Im Kontext der Steuerreform von 1991 war beabsichtigt, den Kapitalwert der Zinssubventionen innerhalb einer Dekade sukzessiv auf 25 % für Miet- und Genossenschaftswohnungen sowie 0 % für Eigenheime zurück zu führen.²⁵⁶⁵ Die Zinssubventionen für den Miet- und Genossenschaftswohnungsbau wurden um etwa SEK 2 Milliarden gekürzt.²⁵⁶⁶ Der Förderzinssatz für Geschosswohnungen wurde bei einem Marktzinssatz zwischen 9 % und über 11 % von 2,7 % 1989 über 3,4 % 1991 bis auf 3,7 % (5,4 % für private Mietwohnungen) 1993 angehoben.²⁵⁶⁷ Für selbst genutztes Wohneigentum betrug der garantierte Zinssatz bis 1993 4,9 %. Jährlich wurde der Förderzinssatz um 0,5 %, für selbst genutztes Wohneigentum um 0,25 % angehoben.²⁵⁶⁸ Der Kapitalwert der Zinssubvention eines Bauvorhabens entsprach bei einem Kalkulationszinsfuß von 11 % etwa der Hälfte, bei einem Kalkulationszinsfuß von 8 % einem Drittel des durchschnittlichen Marktpreises.²⁵⁶⁹

5.8.6 Das Wohngeld

Während die Subventionen über das Steuersystem stark anstiegen, fiel der Anteil des Wohngelds an den Subventionsaufwendungen von 38 % 1976 auf 18 % im Jahre 1989.²⁵⁷⁰ Der Anteil der Wohngeld erhaltenden Haushalte betrug 1980 15 %, stieg 1982 auf 27 % und ging 1988 auf 10 % zurück,²⁵⁷¹ wobei die Wohngeldzahlungen an Familien mit Kindern im Zeitraum 1982–1989 nur wenig zunahmen.²⁵⁷² Um die aus der massiven Senkung der Grenzsteuersätze in der Steuerreform von 1991 und der Rückführung der Objektsubventionen resultierende gestiegene Ungleichheit der ex-post-Einkommensverteilung auszugleichen, wurden Kinder- und Wohngeld beträchtlich erhöht und der Kreis der Wohngeldberechtigten auf alle minderbemittelten Haushalte ausgedehnt.²⁵⁷³ Verglichen mit 1982 verdoppelten sich 1991 die Wohngeldzahlungen.²⁵⁷⁴ Seit 1993 übernimmt der Zentralstaat die gesamten Wohngeldaufwendungen.²⁵⁷⁵

2562 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 122, 134; Bengtsson (1994), S. 192.

2563 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 259.

2564 Vgl. Papa (1992), S. 143; Anas et al. (1990), S. 51.

2565 Vgl. Turner (1996), S. 108; Davidson (1994), S. 180; Jokl (1994), S. 13.

2566 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 105.

2567 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 14; Turner (1997a), S. 38.

2568 Vgl. Turner (1997a), S. 38.

2569 Vgl. Turner (1996), S. 108.

2570 Vgl. National Board of Housing, Building and Planning (1989), S. 3 ff.

2571 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 98; Barlow/Duncan (1994), S. 51.

2572 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 104.

2573 Vgl. Schwarz (1992), S. 14 f.; Papa (1992), S. 138.; Westerlund (1994) S. 112 ff.; Turner (1996), S. 109; Balchin (1996c), S. 77.

2574 Vgl. Bengtsson (1994), S. 193.; McCrone/Stephens (1995), S. 135; Balchin (1996c), S. 77.

2575 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 126.

In den frühen neunziger Jahren erhielten 55 % der Alleinerziehenden und 36 % der Familien, 23 % mit einem oder zwei Kindern sowie 55 % mit drei und mehr Kindern, und 24 % der Rentnerhaushalte Wohngeld.²⁵⁷⁶ 30 %/50 % der Auszahlungen gingen an 9 %/19 % der Haushalte,²⁵⁷⁷ ein Drittel wurde an Wohneigentümer gezahlt.²⁵⁷⁸ Familien mit Kindern erhielten knapp die Hälfte der Mittel.²⁵⁷⁹ Üblicherweise deckten die Wohngeldzahlungen 80 % der Miete bis zu einer mit der Haushaltsgröße variierenden Obergrenze, oberhalb dessen 60 %, ab. Bei Überschreiten der Haushaltseinkommensgrenze wurden 20 % des Überschusseinkommens vom Wohngeld abgezogen.²⁵⁸⁰ Schätzungsweise 80 % bis 85 % der berechtigten Haushalte nahmen die Wohngeldförderung in Anspruch, eine im internationalen Vergleich hohe Zahl.²⁵⁸¹

5.8.7 Kapitalmarktderegulierung und Immobilienboom

Im schwedischen Immobiliensektor löste die Deregulierung und Liberalisierung des Kapitalmarktes im Jahre 1986 in einer Phase wirtschaftlicher Dynamik in Verbindung mit niedrigen Produktionsziffern, sinkenden Realzinsen, einem hohen Subventionsniveau, regionalen Migrationsbewegungen und demographischen Faktoren eine spekulative Blase aus, die, als im Abschwung gleichzeitig Inflationsraten und Subventionen massiv zurück geführt wurden, platzte.²⁵⁸² Die Abwendung der damit verbundenen Insolvenzkrise des Bankensektors im Jahre 1992 kostete die Steuerzahler SEK 40–60 Milliarden, SEK 5.000 pro Einwohner.²⁵⁸³ Die Kreditausfälle im wohnungswirtschaftlichen Sektor erhöhten sich von 0,04 % der Ausleihungen im Jahre 1988 auf 0,2 % 1992.²⁵⁸⁴ Danach wurde die Kreditvergabe beträchtlich restriktiver und die Überprüfung der potentiellen Kreditnehmer und ihrer Objekte bei weitem professioneller.²⁵⁸⁵

Die vermehrte Kreditvergabe an die handelbaren Wohnformen ließ deren Preisniveau 1987–1991 real um 30 % steigen und bis 1993 real um den gleichen Prozentsatz wieder sinken.²⁵⁸⁶ Auch auf dem Baulandmarkt war zwischen 1985 und 1989 eine beträchtliche spekulative Blase feststellbar.²⁵⁸⁷ Nach einem realen Rückgang 1979–1985 auf das Niveau Mitte der sechziger Jahre²⁵⁸⁸ erhöhten sich zwischen 1985 und 1990 die Preise für Eigenheime um 35 % und gingen von 1990 bis 1993 um real 25 % zurück.²⁵⁸⁹ 1992/93 entsprach der durchschnittliche Realwert der Eigenheime wieder in etwa dem von

2576 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 51; Bengtsson (1994), S. 193.

2577 Vgl. Boverket (1994), S. 130 ff.

2578 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 51.

2579 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 135.

2580 Vgl. Papa (1992), S. 138; Turner (1997c), S. 197.

2581 Vgl. Schwarz (1992), S. 11.

2582 Vgl. Bengtsson (1994), S. 166 ff.; Lundqvist/Elander Danemark (1990), S. 456; Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 2; Berg/Bergström (1995), S. 422; Turner (1997a), S. 36; Turner (1997c), S. 195.

2583 Vgl. Davidson (1994), S. 179 f.

2584 Vgl. Bengtsson (1994), S. 197.

2585 Vgl. Turner (1997a), S. 36.

2586 Vgl. Bengtsson (1994), S. 166 ff.; Lundqvist/Elander Danemark (1990), S. 456; Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 2; Berg/Bergström (1995), S. 422.

2587 Vgl. Dehesh/Pugh (2000), S. 2586.

2588 Vgl. Berg/Bergström (1995), S. 426; Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 2; Turner (1997a), S. 43.

2589 Vgl. Turner (1997a), S. 43; Turner (1997c), S. 195, 214.

1985/86.²⁵⁹⁰ Waren in den achtziger Jahren Beleihungen von 85 % üblich gewesen, so wurden Anfang der neunziger Jahre noch 60 %–75 % bei eigener Wertermittlung durch den Darlehensgeber beliehen.²⁵⁹¹ Die Preisänderungen der Wohnimmobilien hatten unmittelbare Auswirkungen auf das Konsum- und Sparverhalten der privaten Haushalte.²⁵⁹²

Als bedeutendstes Medium spekulativer Immobilieninvestitionen erwiesen sich die Genossenschaftswohnungen.²⁵⁹³ Profiteure der hohen Preissteigerungen im genossenschaftlichen Sektor waren vor allem die Haushalte, die ihren Genossenschaftsanteil vormals zu subventionierten Preisen erworben hatten.²⁵⁹⁴ Der genossenschaftliche Sektor wies im betrachteten Zeitraum mit einem Anstieg um 75 % und einem Rückgang um real 35 % insbesondere in den Ballungsgebieten bei weitem die höchste Preisvolatilität auf dem Immobilienmarkt auf und war von der nun folgenden Rezession besonders stark betroffen. Innerhalb weniger Monate stürzte der viele Jahre prosperierende Sektor 1991 in eine tiefe Krise.²⁵⁹⁵ Während sich die gesamte Beleihungsquote 1981–1985 um rund 45 % erhöhte und 1987–1990 um rund 28 % zurück ging, erhöhte sich die Beleihungsquote der Genossenschaftsanteile 1983–1990 um 290 % und ging 1990–1993 um 45 % zurück.²⁵⁹⁶

Die Verteilungswirkungen der Deregulierung und Liberalisierung des Kapitalmarktes erwiesen sich für die Eigentümer der handelbaren Wohnformen mit einer Erhöhung des Gini-Koeffizienten der Vermögensverteilung um 10 % eindeutig als regressiv.²⁵⁹⁷ Während sich das Nettovermögen absolut und relativ am stärksten für die wohlhabendsten Haushalte erhöhte, nahm, im Gegensatz zur allgemeinen Rückführung der Kredite, für das unterste Einkommensdezil die Nettoverschuldung zu.²⁵⁹⁸ Die ausgeprägtesten Vermögensumschichtungen ereigneten bei den wohlhabendsten Haushalten, die ihre Verschuldung zurück führten und den Anteil selbst genutztem Wohneigentums im Portfolio primär zugunsten von Investitionen in Zweitwohnungen und Nichtwohnimmobilien reduzierten, sodass der Anteil selbst genutzten Wohneigentums nunmehr mit der Höhe des Nettovermögens abnahm.²⁵⁹⁹

5.8.8 Innenstadtsanierung und zunehmende Kommodifizierung des genossenschaftlichen Sektors

Im Gegensatz zu den meisten westeuropäischen Staaten blieb der öffentliche Sektor in den achtziger Jahren der bedeutendste Investor und Bauherr im Mehrfamilienhausbau. Etwa die Hälfte der Fertigstellungen entfielen auf den kommunalen und den genossenschaftlichen Wohnungsbau.²⁶⁰⁰ Der kommunale und genossenschaftliche Anteil an neu

2590 Vgl. Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 14.

2591 Vgl. Turner (1997a), S. 43.

2592 Vgl. Agell/Berg/Edin (1995), S. 12.

2593 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 456; Turner (1997c), S. 193.

2594 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 462.

2595 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 456; Bengtsson (1993), S. 17, 77; Turner (1997a), S. 43; Turner (1997c), S. 195, 201, 203 f., 214.

2596 Vgl. Turner (1997a), S. 43.

2597 Vgl. Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 10, 15.

2598 Vgl. Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 9 f.

2599 Vgl. Bager-Sjögren/Klevmarken (1995), S. 9, 15.

2600 Vgl. Matti (1986), S. 34; Lundqvist (1992a), S. 104; Barlow/Duncan (1994), S. 124.

errichteten Eigenheimen nahm von 4 % 1975 auf 32 % 1985 zu.²⁶⁰¹ Haushalte mittleren Einkommens erwarben in größerer Zahl kleine Einfamilienhäuser in den entfernter gelegenen Vororten.²⁶⁰²

Bis zur Mitte der achtziger Jahre fielen die Fertigstellungen bei einem wachsenden Markt für geförderte Renovierung und Modernisierung auf einen Nachkriegstiefstand von jährlich unter 30.000.²⁶⁰³ Zwischen 1970 und 1986 sank der Anteil des Neubaus an den Bauleistungen 81 % auf 32 %, während der Anteil der Modernisierungen sich von 5 % auf 39 % erhöhte.²⁶⁰⁴ Von 1975 bis 1985 wurden etwa 8 % des Wohnungsbestands modernisiert. Dabei ging der Anteil der Einzimmerwohnungen von 25 % auf 20 % zurück, während sich der der Wohnungen mit vier und mehr Wohnräumen auf 12 % erhöhte.²⁶⁰⁵ 1983 wurde ein zehnjähriges Modernisierungsprogramm für über 30 Jahre alte Gebäude aufgelegt, gemäß dem 1984 bis 1987 jährlich rund 30.000 Wohnungen in den Innenstädten, meist in privatem Besitz, modernisiert wurden, und die Investitionen in Erneuerungsmaßnahmen übertrafen den Wohnungsneubau.²⁶⁰⁶ Das Verlangen nach Wohnungen höchster Qualität für jedermann führte zur Modernisierung fast der gesamten älteren und billigeren Wohnungsbestände.²⁶⁰⁷ Mitte der achtziger Jahre zeichneten sich in mehreren Städten, vor allem in den größeren, bei zunehmender Wohnsegregation, beginnende Wohnungsengpässe ab.²⁶⁰⁸ Die zweite Hälfte der achtziger Jahre sah ein Wiederaufleben des Wohnungsbaus. 1986–1991 verdoppelten sich die Fertigstellungen auf über 67.000 jährlich, und die realen Produktionskosten stiegen um 30 %, ²⁶⁰⁹ bis Rezession und wohnungspolitische Reformen die Neubauproduktion auf jährlich weniger als 20.000 Anfang der neunziger Jahre fallen ließen.²⁶¹⁰

Während die realen Preise für Mietshäuser von 1970 bis 1985 kontinuierlich sanken,²⁶¹¹ stiegen in den späten siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre die Preise der Genossenschaftsanteile stark an, insbesondere in den Ballungsräumen.²⁶¹² Das Mieterprivatisierungsgesetz von 1982 ermöglichte die Umwandlung von Mietwohnungen in Genossenschaftswohnungen bei Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Mieter, wobei bei kommunalen Mietwohnungen die Mieter nicht die Initiative ergreifen konnten.²⁶¹³ Die Wartelisten für neu errichtete Genossenschaftswohnungen vergrößerten sich von 110.000 Anträgen 1980 auf 260.000 im Jahre 1988.²⁶¹⁴ Auf Versuche einiger Kommunen, aktiv Teile ihres Wohnungsbestands zu privatisieren, wurde 1987 mit dem

2601 Vgl. Lundqvist (1987), S. 123; Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 454.

2602 Vgl. Vogel (1992), S. 154.

2603 Vgl. Bengtsson (1993), S. 20; Brink (1988), S. 102; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 233.

2604 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 458.

2605 Vgl. Lundqvist (1987), S. 124 f.; Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 454.

2606 Vgl. Statistiska Centralbyran (1999), S. 87.

2607 Vgl. Bengtsson (1994), S. 188.

2608 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 48; Vogel (1992), S. 154.

2609 Vgl. Turner (1996), S. 104; Bengtsson (1994), S. 191.

2610 Vgl. Davidson (1994), S. 179; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 233.

2611 Vgl. Turner (1997a), S. 43.

2612 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 106; Matti (1986), S. 29.

2613 Vgl. Swedish Institute (1992), S. 4; Lundqvist (1992c), S. 130; Balchin (1996c), S. 71; Lundqvist (1988), S. 115 f.

2614 Vgl. Bengtsson (1993), S. 16 f.

Verbot der Übertragung der Förderdarlehen auf die Käufer reagiert, danach ging das Interesse am Erwerb kommunaler Wohnungen rasch zurück.²⁶¹⁵

Obwohl die Mieter, viele von ihnen bereits im Rentenalter, nur geringfügige Verbesserungen wünschten, nutzten die privaten Vermieter die Subventionen, unter Vertreibung der Bewohner, zu stark aufwertenden Modernisierungen, die das Angebot an kostengünstigem Wohnraum drastisch reduzierten.²⁶¹⁶ Mieter in attraktiven Innenstadtlagen tauschten zunehmend ihren Mietvertrag gegen beträchtliche Preisnachlässe bei einem Eigenheim oder einem Genossenschaftsanteil.²⁶¹⁷ In den großstädtischen Innenstadtlagen wurden Haushalte mit niedrigem Einkommen vom Markt verdrängt.²⁶¹⁸ Der Anteil der Spitzenverdienerhaushalte erhöhte sich zwischen 1980 und 1985 in den meisten Innenstädten, während in den kommunalen Wohnanlagen der Vororte aus der Ära des Million-Programms der Arbeiteranteil, der in den Ballungsgebieten um 0,6 % zurück gegangen war, sich um rund 2 % erhöhte.²⁶¹⁹ Das Durchschnittsalter der Bewohner, der Anteil älterer Mitbürger, der Anteil der Einpersonenhaushalte und das Arbeitslosigkeitsrisiko gingen in den Innenstädten und den citynahen, attraktiven Einfamilienhaussiedlungen zurück, während der Anteil der Familien mit Kindern zunahm.²⁶²⁰ In der Stockholmer Innenstadt erhöhte sich der Anteil der Genossenschaftswohnungen von 1978 bis 1988 um etwa 8 %.²⁶²¹ Allein zwischen 1980 und 1987 wurden in Stockholm 17.000 Wohneinheiten in Genossenschaftswohnungen umgewandelt.²⁶²²

Steigende Preise für Genossenschaftswohnungen führten bei Nichtvorhandensein von Stockwerkeigentum in Verbindung mit der Deregulierung und Liberalisierung des Kapitalmarkts zu einem Bauboom im genossenschaftlichen Sektor mit der Wirkung, dass seit Mitte der achtziger Jahre Banken Genossenschaftsanteile wie Grundstücke beliehen, was weitere Preissteigerungen zur Folge hatte.²⁶²³ Der Anteil der Genossenschaften im Neubausektor erhöhte sich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auf 31 %.²⁶²⁴ Im Einfamilienhausbau erhöhte sich der Anteil der Genossenschaften 1986–1991 von 4 % auf etwa ein Drittel, was den Einfamilienhausanteil der Genossenschaften von weniger als 4 % 1980 auf 10 % 1990 erhöhte.²⁶²⁵ HSB und Riksbyggen vergrößerten ihren Marktanteil.²⁶²⁶ Die Novellierung des Genossenschaftswohnungsrechts stärkte die Position des Mieters,²⁶²⁷ seit 1992 war das Mieterprivatisierungsgesetz in vollem Umfang auch auf kommunale Mietwohnungen anwendbar.²⁶²⁸

2615 Vgl. Frykman (1984b); Elander/Strömberg (1992), S. 114; Lundqvist (1992a), S. 106; Strömberg (1993), S. 319 f.

2616 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 459 f., 462.

2617 Vgl. Frykman (1984b); Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 463.

2618 Vgl. Bengtsson (1992), S. 96.

2619 Vgl. Vogel (1992), S. 146.

2620 Vgl. Vogel (1992), S. 150, 152.

2621 Vgl. Vogel (1992), S. 141.

2622 Vgl. Svensson (1989), S. 11.

2623 Vgl. Frykman (1984b); Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 456 f.; Bengtsson (1992), S. 102; Turner (1997a), S. 42.

2624 Vgl. Swedish Official Statistics (1993b), S. 56.

2625 Vgl. Svensson (1993); S. 8; Turner (1997c), S. 197.

2626 Vgl. Bengtsson (1993), S. 16.

2627 Vgl. Bengtsson (1993), S. 78.

2628 Vgl. Bengtsson (1993), S. 37.

Zunehmend verloren die Wohnungsgenossenschaften ihre soziale Orientierung und glichen sich, vor allem in den Ballungsgebieten, ökonomisch weitgehend dem Wohneigentumssektor an.²⁶²⁹ Die Entwicklungen der achtziger Jahre rechtfertigten es nicht mehr, den Genossenschaftssektor den sozialen Wohnformen zuzurechnen, sodass der Wohneigentumssektor wirtschaftlich nunmehr rund 60 % der Haushalte, die 44 % Eigenheimbesitzer und die 16 % Genossenschaftler, mit Wohnraum versorgte.²⁶³⁰

5.8.9 Die hohe Konzentration im Bausektor

Die intensive und dauerhafte öffentliche Wohnungsbauförderung schuf einen nahezu risikolosen, dauerhaften Absatzmarkt für die großen Baufirmen mit den entsprechenden oligopolistischen Tendenzen.²⁶³¹ Zu einer extremen Konzentration führten die staatlichen Interventionen in der nicht regulierten vorgelagerten Baustoffindustrie.²⁶³² In den späten achtziger Jahren stieg auch die horizontale und vertikale Konzentration im Bausektor deutlich an, die zehn größten Firmen erhöhten ihren Marktanteil auf 60 %, die größte auf 30 %, in der Region Stockholm sogar auf 41 %.²⁶³³ Zwar war fast der gesamte Wohnungsbau, 98 % bis 99 %, preisregulierter Auftragsbau von kommunalen Wohnungsgesellschaften, Genossenschaften und Eigenheimbauherren,²⁶³⁴ und über 25 % der Fertigstellungen erfolgten in den achtziger Jahren im Selbstbau, vor allem in Kombination mit Katalogbau,²⁶³⁵ dennoch gelang es den großen Baufirmen, ihre Marktmacht gegenüber den Kommunen zunehmend auszuspielen. Die Baulandbedingung und das kommunale Planungsmonopol wurden umgangen, Preise monopolistisch gesetzt.²⁶³⁶

Löhne, Gewinne und Materialkosten im Bausektor stiegen schneller als der Preisindex, die Baukosten für vergleichbare Qualität lagen in Schweden um 28 % höher als in Großbritannien.²⁶³⁷ 1983 waren die Baukosten im Vergleich zu 1968 real um 45 % gestiegen.²⁶³⁸ Auch der Immobilienboom der späten achtziger Jahre war mit einem starken Anstieg der Baukosten zwischen 1986 und 1989 verbunden.²⁶³⁹ 1988 wurden die Kostenobergrenzen der Wohnungsbauförderung von Einfamilienhäusern um 23 % und von Mehrfamilienhäusern um 33 % überschritten.²⁶⁴⁰ Zwar wurde die Förderung um die Mehrkosten erhöht, aber die hohen Produktions- und Finanzierungskosten der späten achtziger Jahre ergaben Neubauwohnungen, die nicht ohne Verluste zu verwerten waren.²⁶⁴¹

2629 Vgl. Lundqvist (1992c), S. 129; Lundqvist (1992a), S. 106.

2630 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 462.

2631 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 451.

2632 Vgl. Matti (1986), S. 36.

2633 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 44, 157.

2634 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 124 f.

2635 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 121 ff.

2636 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 158.

2637 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 133, 157, 159; Davidson (1994), S. 179.

2638 Vgl. Anas et al. (1990), S. 45.

2639 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 6.

2640 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 158 f.

2641 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 158 f.; Davidson (1994), S. 180.

5.8.10 Die Auswirkungen der Reformen auf die kommunalen Wohnungsgesellschaften

Die Reformen in der Wohnungs- und Steuerpolitik Anfang der neunziger Jahre schienen vordergründig die kommunalen Wohnungsgenossenschaften, die in Verbindung mit einer effizienten Kontrolle des Bodenmarktes und der Baufinanzierung entscheidend zum Erfolg des schwedischen Modells der Wohnungspolitik beigetragen hatten und rund 22 % der Wohneinheiten besaßen, im Vergleich zu den anderen Wohnformen nicht zu benachteiligen, denn sie wurden vom nationalen Mieterbund in Großen und Ganzen akzeptiert.²⁶⁴² Die rund 300 kommunalen Wohnungsgesellschaften bauten und verwalteten nicht nur die Mietwohnungen des öffentlichen Sektors, in vielen Kommunen erhielten sie zudem bevorrechtigten Zugang zu Bauland und vergaben im Auftrag der Kommunen Wohnraum.²⁶⁴³ 1985 verwalteten sie mit rund 800.000 von etwa 3,2 Millionen Wohneinheiten rund die Hälfte des Mietwohnungsbestands.²⁶⁴⁴

Anfang der neunziger Jahre ergaben sich aus den verschärften Budgetrestriktionen der Kommunen als Träger der kommunalen Wohnungsgesellschaften Mietsteigerungen bis zu 50 %.²⁶⁴⁵ Es wurde geschätzt, dass etwa ein Drittel der kommunalen Wohnungsgesellschaften Gefahr lief, in Zukunft in Finanznot zu geraten, während viele Gesellschaften, vor allem diejenigen im Einzugsgebiet der Metropolen und in den Universitätsstädten eine sehr solide Finanzlage aufwiesen.²⁶⁴⁶ Der Wohnungsbestände der kommunalen Wohnungsgesellschaften wurden im Hinblick auf Ausstattung und Miethöhe diversifiziert, Verwaltungsaufgaben dezentralisiert, Mitspracherechte der Mieter erweitert und Wohnumfeldverbesserungen durchgeführt.²⁶⁴⁷ Während in vielen kommunalen Wohnanlagen marginalisierte Bevölkerungsgruppen und seit kurzem ins Land gekommene Immigranten die Mehrheit der Bewohner stellten,²⁶⁴⁸ nutzten zahlreiche kommunale Wohnungsgesellschaften, indem sie für gut verdienende Haushalte gezielt Teile ihres Bestandes attraktiv herrichteten und gleichzeitig Nischenwohnanlagen für die marginalisierten Bevölkerungsgruppen bereit hielten, die Modernisierungsförderung als Medium der sozioökonomischen Segregation.²⁶⁴⁹

Ein erheblicher Teil des Mietenanstiegs im gemeinnützigen Bereich wurde von höheren Leerständen, von höheren Abschreibungen und von der Notwendigkeit, Eigenkapital zu akkumulieren, verursacht.²⁶⁵⁰ Nach einem kontinuierlichen Rückgang in den achtziger Jahren auf eine vernachlässigbare Größenordnung stieg die Leerstandsrate der kommunalen Wohnungsgesellschaften Anfang der neunziger Jahre auf 2 %–5 %, während die Zahl der jungen Leute, die eine kleine, billige Wohnung suchten, ständig wuchs und zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg sich die Überbelegung erhöhte.²⁶⁵¹

2642 Vgl. Elander/Strömberg (1992), S. 114.

2643 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 108.

2644 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 45.

2645 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 134; Balchin (1996c), S. 76.

2646 Vgl. Turner (1999), S. 695.

2647 Vgl. Elander/Strömberg (1992), S. 114.

2648 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 462.

2649 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 462.

2650 Vgl. Colleen (1999), S. 20.

2651 Vgl. Davidson (1994), S. 179 f.; Turner (1996), S. 105.

Abstandszahlungen an den Vermieter wurden nicht mehr nur in guten Lagen, wie in den fünfziger und sechziger Jahren, sondern im gesamten Bestand gängige Praxis.²⁶⁵²

5.8.11 Wohnungsversorgung, Wohnqualität und Wohnkostenbelastung

1985 waren 44 % der Wohngebäude Ein- und Zweifamilienhäuser, die durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner, bei durchschnittlich 1,8 Räumen zuzüglich Küche pro Person, betrug 35 qm.²⁶⁵³ 93 % der Wohneinheiten erfüllten die Qualitätsanforderungen.²⁶⁵⁴ 1990 lagen 46 % der 4,0 Millionen Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern,²⁶⁵⁵ für 1.000 Einwohner standen 470 Wohneinheiten bereit,²⁶⁵⁶ die durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner betrug, bei durchschnittlich 2 Räumen zuzüglich Küche pro Person, 47 qm, 60 % der Bevölkerung und 70 % der Familien lebten in Ein- und Zweifamilienhäusern.²⁶⁵⁷ 38 % der Geschosswohnungen standen im Eigentum von kommunalen Wohnungsgesellschaften, 28 % gehörten Wohnungsgenossenschaften, 17 % privaten Unternehmen und 13 % privaten Personen, der Rest den Gebietskörperschaften.²⁶⁵⁸

Seit dem Zweiten Weltkrieg hatte sich der Wohnungsbestand verdoppelt.²⁶⁵⁹ Etwa ein Drittel der Nachkriegsproduktion erfolgte im öffentlichen Mietwohnungssektor,²⁶⁶⁰ der private Mietwohnungsanteil war von 52 % auf 20 % 1990 gesunken.²⁶⁶¹ 23 % der Wohnungen waren vor 1941 erbaut worden, 45 % zwischen 1941 und 1970 und 28 % nach 1971, von den Geschosswohnungen wurden 58 % in der Periode 1941 bis 1970 errichtet.²⁶⁶² Mehr als die Hälfte des privaten im Gegensatz zu 12 % des öffentlichen Mietwohnungsbestands war vor 1951 errichtet worden.²⁶⁶³

In den achtziger Jahren stiegen die Realmieten langsam, aber stetig an.²⁶⁶⁴ Eine durchschnittliche Familie mit zwei Kindern wandte 1986 17 % des verfügbaren Haushaltseinkommens für Miete auf im Vergleich zu 22 % für Wohneigentum ausschließlicher Tilgung.²⁶⁶⁵ Die durchschnittliche Wohnkostenbelastungsquote betrug 15 % des verfügbaren Einkommens und schwankte 1988 zwischen 9 % bei Doppelverdienerhaushalten hohen Einkommens im Wohneigentum und 22 % bei Alleinerziehenden.²⁶⁶⁶ Die realen Wohnkosten lagen 1990 geringfügig über denen des Jahres 1975.²⁶⁶⁷ Eine Familie aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern zahlte etwa 20 % des verfügbaren Einkommens an Miete, während die Wohnkosten im Eigenheim ohne Tilgung weiterhin 22 % betru-

2652 Vgl. Davidson (1994), S. 164.

2653 Vgl. Davidson (1994), S. 163 f.

2654 Vgl. Turner (1996), S. 105.

2655 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 9.

2656 Vgl. Bengtsson (1994), S. 190.

2657 Vgl. EU Housing Ministers (1996), S. SE 2; Bengtsson (1994), S. 190; Davidson (1994), S. 168.

2658 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 246 f.

2659 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 246 f.

2660 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 97.

2661 Vgl. Turner (1997b), S. 478.

2662 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 9.

2663 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 2; Turner (1997b), S. 478.

2664 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 149.

2665 Vgl. Swedish Institute (1989), S. 2.

2666 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 51.

2667 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 162.

gen.²⁶⁶⁸ 1989–1992 erhöhten sich die realen Wohnkosten um 20 %, die Mietbelastungsquote stieg auf 30 %.²⁶⁶⁹ Allein die Steuerreform 1991 löste einen Anstieg um 25 %, real um 15 %, aus.²⁶⁷⁰

In den achtziger Jahren verschärfte sich die sozioökonomische Segregation nach Wohnformen.²⁶⁷¹ 60 % der Eigenheimbesitzer verfügten über disponible Einkommen, die nur 15 % der Mieterhaushalte und 21 % der Mietereigentümerhaushalte aufwiesen.²⁶⁷² 40 % der Eigenheimhaushalte hatten 1985 Kinder unter 17 Jahren im Vergleich zu 16 % der Mieter und 13 % der Genossenschaftler, wohingegen rund die Hälfte der Haushalte im Miet- und Genossenschaftswohnungssektor aus einer Person bestand.²⁶⁷³ Eigenheimbesitzer waren 1989 11,9 % der unter 30-jährigen und 47,5 % der 31–40-jährigen, 18,3 % der Alleinerziehenden, 53,1 % der kinderlosen Paare sowie 76,6 % der Familien mit Kindern.²⁶⁷⁴ Über die Hälfte der Mieter und mehr als ein Drittel der Genossenschaftler waren über 64 Jahre alt.²⁶⁷⁵

5.9 1993–2000: Wohnen heute

5.9.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Unter den OECD-Mitgliedern weist Schweden ein relativ hohes Niveau staatlicher Interventionen in Verbindung mit einem offenen und zunehmend weniger zentralisierten Staatsaufbau auf. Die Kommunen besitzen eine im internationalen Vergleich weitreichende, durch die Verfassung garantierte Autonomie mit dem Recht der Steuererhebung.²⁶⁷⁶ Die politische Kultur des Landes lässt sich durch ein gelungenes Zusammenspiel egalitärer und elitärer Elemente charakterisieren. Eine hohe Präferenz für Gleichheit verbindet sich mit einer intensiven und effizienten Nutzung von Expertenwissen.²⁶⁷⁷ Demzufolge sind schwedische Ministerien vergleichsweise klein, denn Ausarbeitung, Implementierung und Evaluation von sektoralen Politiken auch langfristiger Art obliegen unmittelbar Regierung und Parlament, nicht einem einzelnen Minister verantwortlichen unabhängigen Kommissionen. Diese Kommissionen berufen häufig unabhängige Experten aus Hochschulkreisen als Mitglieder, deren Stellungnahmen regelmäßig Bestandteil der Arbeitsberichte sind.²⁶⁷⁸ Die Vorteile des Systems liegen in der engen Verbindung von langfristiger, unabhängiger Expertenanalyse mit Entscheidung und Implementierung dauerhaft wirksamer Institutionen.²⁶⁷⁹ Schwierigkeiten ergeben

2668 Vgl. EU Housing Ministers (1996), S. SE 2; Bengtsson (1994), S. 190; Davidson (1994), S. 168.

2669 Vgl. Swedish Institute (1992), S. 4; Bengtsson (1994), S. 190; Turner (1996), S. 109; Turner (1997b), S. 481.

2670 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 163.

2671 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 462.

2672 Vgl. Swedish Official Statistics (1987), Part 3, S. 30, 50, Part 2, S. 41.

2673 Vgl. Lundqvist/Elander Danemark (1990), S. 452 f.

2674 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 4.

2675 Vgl. Swedish Official Statistics (1987), Part 3, S. 30, 50, Part 2, S. 41.

2676 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 165.

2677 Vgl. Petersson (1991), S. 11.

2678 Vgl. Wetterberg (1991), S. 18, 20.

2679 Vgl. Wetterberg (1991), S. 33 f.

sich bisweilen aus der unzureichenden Koordination der langfristigen Entwicklungsplanung der verschiedenen Regierungsebenen.²⁶⁸⁰

Zu Beginn der neunziger Jahre befand sich das Land in der tiefsten Rezession seit der Weltwirtschaftskrise.²⁶⁸¹ Zwischen 1990 und 1993 fiel das reale BIP um 6 %, ²⁶⁸² 1993 erreichte das Budgetdefizit des Staates 12 % des BIP.²⁶⁸³ Die Arbeitslosenquote erhöhte sich bis Mitte der neunziger Jahre auf 12 % und betrug 1999 noch 7,7 %.²⁶⁸⁴ Anfang 1994 zeigten sich erste Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung, die in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in eine verstärkte wirtschaftliche Dynamik einmündeten.²⁶⁸⁵ Während 1986 das schwedische BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten 112 % des EU-Durchschnitts betragen hatte, fiel es 1997 auf 97 % zurück.²⁶⁸⁶ Der Anteil des öffentlichen Sektors am BIP wurde zwar von 70 % im Jahre 1993 bis 1995 auf 57 % zurück geführt, erreicht aber weiterhin den höchsten Wert in der Europäischen Union.²⁶⁸⁷

18 % der Bevölkerung sind älter als 65 Jahre, fast 45 % der Haushalte sind Einpersonenhaushalte, 30 % bestehen aus zwei Personen.²⁶⁸⁸ Nur in 20 % der Haushalte leben Kinder, 5 % der Haushalte mit Kindern sind Alleinerziehende.²⁶⁸⁹ Der Anteil der Einwanderer ist auf über 10 % angestiegen. Unter den Einwanderern ist die Arbeitslosigkeit dreimal so hoch wie bei der schwedischen Bevölkerung.²⁶⁹⁰ Bei einem Urbanisierungsgrad von 80 % erlebten in den späten neunziger Jahren mehr als zwei Drittel aller Kommunen einen Bevölkerungsschwund durch Abwanderung, nur 30 % der Kommunen, unter ihnen die drei Großstadregionen, verzeichneten einen Bevölkerungszuwachs.²⁶⁹¹ Die Mobilität ist im europäischen Vergleich relativ hoch, 17 % der Mieter sowie knapp 4 % der Eigentümer lebten 1991 weniger als ein Jahr in ihrer Wohnung.²⁶⁹²

5.9.2 Die Wohnungspolitik

Unter den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union investiert Schweden den höchsten Anteil des BIP in die öffentliche Förderung der Wohnungsverorgung.²⁶⁹³ 1993 trugen Subventionen des wohnungswirtschaftlichen Sektors mit 3,5 % des BIP erheblich zu dem Budgetdefizit des Staates von 12 % des BIP bei.²⁶⁹⁴ Trotzdem wurde auf niedrigerem Niveau weiterhin fast der gesamte Wohnungsneubau gefördert und aus konjunkturpolitischen Gründen sogar ein Modernisierungsprogramm aufgelegt.²⁶⁹⁵ In der zweiten Häl-

2680 Vgl. Fredlund/Holm (1991), S. 41.

2681 Vgl. Agell/Berg/Edin (1995), S. 2.

2682 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 37, 39.

2683 Vgl. Eurostat (1997), S. 210.

2684 Vgl. Davidson (1999), S. 464.

2685 Vgl. Davidson (1994), S. 179 f.; Davidson (1999), S. 464.

2686 Vgl. Eurostat (1997), S. 210.

2687 Vgl. Eurostat (1997), S. 226.

2688 Vgl. Bengtsson (1994), S. 189.

2689 Vgl. Brown (1996), S. 56.

2690 Vgl. Turner (1997b), S. 483.

2691 Vgl. Boverket (1999), S. 10 f., 17; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 233.

2692 Vgl. Edin/Englund (1991), S. 302.

2693 Vgl. Balchin (1996c), S. 77; Turner (1997b), S. 480.

2694 Vgl. Boverket (1994), S. 130 ff.; Turner (1997b), S. 480; Eurostat (1997), S. 210.

2695 Vgl. Swedish Institute (1996).

te der neunziger Jahre schwankten die fiskalischen Kosten der Wohnungspolitik zwischen 3,55 % und 4 % des BIP.²⁶⁹⁶ Das ausständige Wohnungsbaudarlehensvolumen ging von 1993 bis 1997 von 66 % auf 57 % des BIP zurück.²⁶⁹⁷

Schweden, mit einer Bevölkerungsgröße zwischen Niedersachsen und Baden-Württemberg, gehört neben Dänemark, Norwegen und den Niederlanden zu den kleinen Ländern, die trotz der kleinen Märkte Wohnraum zu besonders günstigen Kosten produzieren, was sich auf die effiziente Begrenzung des Einflusses von partikularen Interessenorganisationen durch eine stärker als in größeren Ländern gemeinwohl- und wachstumsorientierte Politik zurück führen lässt.²⁶⁹⁸ Stärker als in anderen westlichen Ländern wird der wohnungswirtschaftliche Sektor von marktwirtschaftlichen Einflüssen abgeschirmt.²⁶⁹⁹ Die Wohnungsbauzyklen sind im internationalen Vergleich ausgesprochen lang und weisen bei einem seit 130 Jahren nahezu konstanten Trendverlauf eine extrem niedrige Volatilität auf. Seit 1960 lag die durchschnittliche Wachstumsrate des Wohnungsbestands bei jährlich knapp 1,0 %.²⁷⁰⁰

Wohnungspolitik ist in Schweden grundsätzlich Kommunalpolitik.²⁷⁰¹ Die Kommunen tragen die Hauptverantwortung für die Investitionen in Sozialkapital auf lokaler Ebene, für Bodenpool-Management, Flächennutzungsplanung und Wohnungsverorgung der Bevölkerung.²⁷⁰² Der Wohnungssektor wird wie Ausbildungs- und Kommunikationsinvestitionen den Infrastrukturleistungen des Staates zur Förderung der industriellen Entwicklung zugeordnet und entsprechend sorgfältig geplant und gesteuert. Der Bau von Wohnungen erfolgt unter der Regie der Kommunen zu der Zeit und an dem Ort, wo Arbeitsplätze entstehen und zu einem Preis, den der Durchschnittsbürger sich leisten kann.²⁷⁰³ Die zum Einsatz kommenden wohnungspolitischen Instrumente bestehen aus einer weitgehenden Dekommodifizierung des Baulandangebots, Zinssubventionen für Neubauten, Wohnkostenbeihilfen sowie der steuerlichen Wohneigentumsförderung nach dem Investitionsgutmodell.²⁷⁰⁴ Es besteht ein im internationalen Vergleich hohes Ausmaß an Kündigungsschutz.²⁷⁰⁵ Im öffentlichen Bestand ist bei Einzug keine Kaution zu hinterlegen.²⁷⁰⁶

Schweden besitzt den modernsten Wohnungsbestand und einen der höchsten Wohnstandards Europas, 75 % der Wohneinheiten datieren aus der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg, nur reichlich 10 % wurden vor 1921 gebaut.²⁷⁰⁷ Seit den dreißiger Jahren wurde der Wohnkonsum zunehmend egalitärer und weist heute ein höheres Niveau an Gleichheit auf als die Verteilung der verfügbaren Einkommen.²⁷⁰⁸ Flächennutzungsplanung, kommunale Dienstleistungen, öffentlicher Nahverkehr, Kindergärten und beauf-

2696 Vgl. Eurostat (1997), S. 226.

2697 Vgl. EMF (1998), S. 85 ff.

2698 Vgl. Olson (1982); BMRBS (1994b), S. 59 f.

2699 Vgl. Barlow (1993), S. 1133.

2700 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 193 f.

2701 Vgl. Strömberg (1993), S. 306.

2702 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 16.

2703 Vgl. Strömberg (1993), S. 320 f.

2704 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 450.

2705 Vgl. McGuire (1981), S. 198; Anas et al. (1990), S. 37.

2706 Vgl. Lundqvist (1988), S. 72.

2707 Vgl. Balchin (1996c), S. 73; Boverket (1994), S. 130 ff.; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 246 f.; Turner (1997b), S. 479.

2708 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 53.

sichtige Abenteuerspielplätze sind von unerreichter Qualität, die Wohnungsversorgung der unteren und mittleren Einkommenschichten ist wahrscheinlich die beste Europas.²⁷⁰⁹ Obwohl gegenwärtig in den Ballungsgebieten Einkommen, Vermögen und Beziehungen in der Allokation von Wohnraum an Bedeutung gewinnen, ist die Wohnsegregation noch immer bei weitem weniger ausgeprägt als in anderen Ländern.²⁷¹⁰ Häufig sind hingegen lebenszyklushomogene Siedlungsstrukturen als Folge der zügigen Errichtung neuer Wohngebiete.²⁷¹¹ Da über 70 % der Einfamilienhäuser über vier und mehr Wohnräume verfügen, während fast 90 % der Etagenwohnungen nur drei oder weniger Wohnräume aufweisen, erfolgt die Wohnformenwahl überwiegend entsprechend der Lebenszyklusphase.²⁷¹² 15 % des Bestandes sind Zweitwohnungen.²⁷¹³

Die Aufteilung der Hauptwohnsitze auf die Wohnformen hat sich in den letzten 20 Jahren kaum verändert.²⁷¹⁴ Die Wohneigentumsquote stieg nicht im gleichen Maße wie in den meisten anderen europäischen Ländern,²⁷¹⁵ auch deshalb, weil der genossenschaftliche Sektor den mittleren Einkommenschichten eine attraktive Alternative zum Wohneigentum bot.²⁷¹⁶ Seit 1945 verharrte die Wohneigentumsquote für die meiste Zeit in der Größenordnung von 40 %.²⁷¹⁷ Der Sozialwohnungsanteil liegt mit 22 % (1994) über dem EU-Durchschnitt von 18 %. Sowohl der Anteil der privaten Mietwohnungen als auch der des Wohneigentums liegen mit 16 % und 43 % unter dem Durchschnitt der EU von 21 % und 56 %, 19 % entfielen auf den genossenschaftliche Sektor.²⁷¹⁸ Insgesamt ist demzufolge der Anteil der Wohnformen, in denen von Selbstnutzern private Eigentumsrechte erworben werden können, mit 62 % des Bestandes im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 56 % überdurchschnittlich hoch.²⁷¹⁹

Die Attraktivität des privaten Mietwohnungsbaus war und ist auf Grund der Regulierungen gering.²⁷²⁰ Während das öffentliche Mietwohnungsangebot sich seit dem Zweiten Weltkrieg von 4 % auf 22 % des Bestandes erhöht hat und viele Haushalte mittleren Einkommens mit Wohnraum versorgt,²⁷²¹ zogen sich private Vermieter zunehmend aus dem Markt zurück, über drei Viertel ihres Bestandes datieren aus der Vorkriegsära. Die Eigentümer sind zumeist im Rentenalter, die Vermögenskonzentration ist hoch, 1 % der Eigentümer besitzen ein Drittel aller privaten Mietwohnungen.²⁷²²

Der gegenwärtige Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt, resultierend aus der dem westeuropäischen Trend folgenden demographischen Entwicklung, stellt die schwedische Wohnungspolitik vor neue Herausforderungen. Während ein großer Teil der Nachkriegsbauten für Familien mit Kindern geplant wurde, besteht heute beinahe die Hälfte der Haushalte aus einer Person und nur noch in 20 %

2709 Vgl. Headey (1978), S. 47.

2710 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 53; Vogel (1992), S. 140.

2711 Vgl. Vogel (1992), S. 140.

2712 Vgl. Swedish Official Statistics (1987), Part 3, S. 30, 50, Part 2, S. 41.

2713 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 13.

2714 Vgl. Lundqvist (1988), S. 111–113.

2715 Vgl. Matti (1986), S. 34.

2716 Vgl. Headey (1978), S. 52.

2717 Vgl. Brown (1996), S. 57.

2718 Vgl. Balchin (1996c), S. 70.

2719 Vgl. Turner (1996), S. 106.

2720 Vgl. Matti (1986), S. 26.

2721 Vgl. Cars/Härsman (1991), S. 53.

2722 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 130.

der Haushalte leben Kinder.²⁷²³ Die Leerstandsquote erhöhte sich von 1990 bis 1994 von 0,2 % auf 3,6 %.²⁷²⁴ Deshalb schlug die Kommission 1996 in ihrem Bericht vor, von der umfassenden Subventionierung auf niedrigerem Niveau zu einer selektiven Förderung relativ benachteiligter Wohnviertel und Haushalte über zu gehen.²⁷²⁵ Offen bleibt dabei, ob die sozialen Errungenschaften der Wohnungspolitik der Nachkriegsära auch in Zukunft aufrecht erhalten werden können.²⁷²⁶

5.9.3 Das Bodenmanagement

Von ausschlaggebender Bedeutung für den außerordentlichen Erfolg der schwedischen Wohnungspolitik ist das kommunale Bodenmanagement.²⁷²⁷ Die Kommunen verfügen auf dem Baulandmarkt über eine nahezu perfekte Monopolposition, die es ihnen erlaubt, Bauland in quasi perfektem Einklang mit dem lokalen Wohnraumbedarf zu extrem niedrigen Kosten bereit zu stellen und Bodenspekulation nahezu vollständig zu verhindern.²⁷²⁸

Die Kommunen vergeben Bauland im Regelfall auf Pachtbasis/tomträtt²⁷²⁹ gegen eine jährlich anzupassende Grundrente und behalten so die Kontrolle über Nutzung und Wertsteigerungen. Aufgrund der Grundrenteneinnahmen ist die kommunale Bodenvorratspolitik in vielen Fällen nahezu selbstfinanzierend.²⁷³⁰ Sie haben den gesetzlichen Auftrag, innerhalb ihres Zuständigkeitsgebiets Bauerwartungsland in einem solchen Umfang aufzukaufen, dass sie ungehindert durch Interessen von Bodeneigentümern auf das zu erwartende Baugeschehen einen dominierenden Einfluss ausüben.²⁷³¹ Zu diesem Zweck verfügen sie über ausgedehnte und extrem kostengünstige Ankaufs- und Enteignungsrechte.²⁷³² Die Zentralregierung vergibt subventionierte Darlehen mit zehnjähriger Laufzeit an die Kommunen zum Erwerb von Bauerwartungsland,²⁷³³ vorzugsweise für die Errichtung neuer Wohngebiete,²⁷³⁴ wobei die Angemessenheit des Kaufpreises geprüft wird.²⁷³⁵ Separat für jede Parzellenart ist deshalb ein Bodenrichtwertreport zu erstellen und fort zu schreiben.²⁷³⁶ Verträge mit Developergesellschaften in Form einer Public-Private-Partnership sind zulässig, wobei der Kommune das Recht zusteht, dem Developer die Erschließungskosten anzulasten.²⁷³⁷

2723 Vgl. Bengtsson (1994), S. 189; Brown (1996), S. 56.

2724 Vgl. Turner (1997b), S. 481.

2725 Vgl. Turner (1997b), S. 486 f.

2726 Vgl. Brown (1996), S. 57.

2727 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 451.

2728 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 451; Barlow (1993), S. 1132 f.

2729 Vgl. SFS 1953 No 415; Bill 1953:177; SFS 1967 No 869; Bill 1967:90; Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 451.

2730 Vgl. Park (1991), S. 10.

2731 Vgl. Bill 1976:100, S. 179.

2732 Vgl. Barlow (1993), S. 1133.

2733 Vgl. SFS 1968 No 227; Bill 1967:100; Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 451.

2734 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 2.

2735 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 42.

2736 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 53.

2737 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 14.

Indem sie Bauerwartungsland rechtzeitig erwerben, verbessern die Kommunen ihre Verhandlungsposition gegenüber den Bodeneigentümern und erzielen bei den Akquisitionsverhandlungen günstige Preise; die umfangreiche, weit vorausschauende Bodenvorratspolitik der Kommunen hat deshalb einen restringierenden Einfluss auf die Entwicklung der Bodenpreise.²⁷³⁸ In der Annahme, dass die kommunalen Planungsaktivitäten drei bis vier Jahre und die Verhandlungen mit den Eigentümern des Bodens unter Einbeziehung des Enteignungsverfahrens oft drei bis fünf Jahre in Anspruch nehmen, wird erwartet, dass der Akquisitionsprozess mindestens zehn Jahre vor Beginn der Bebauung abgeschlossen ist, was bedeutet, dass eine Kommune zum Mindesten genügend Bauland für die kommenden zehn Jahre vorrätig zu halten hat.²⁷³⁹ Die kommunale Planung weist folglich idealiter einen Vorlauf von mindestens zehn Jahren auf.²⁷⁴⁰ Der umfangreiche Baulandbesitz versetzt die Kommunen in die Lage, über den Produzentenwettbewerb in besonderem Maße Einfluss zu nehmen auf die Art, Qualität und die Kosten der Bebauung und damit auf die künftigen Wohnkosten.²⁷⁴¹ Auch im Falle einer städtischen Sanierungsmaßnahme muss die Kommune die erforderlichen Grundstücke akquiriert haben, bevor die Öffentlichkeit von der geplanten Sanierung Kenntnis erhält.²⁷⁴²

90 % der Nachkriegsbauten wurden auf kommunalem Grund errichtet,²⁷⁴³ weniger als 10 % war spekulativer Art.²⁷⁴⁴ Die Bodenpolitik konnte so die Preise für Wohnbauland weitgehend unter Kontrolle halten. Der Anteil der Baulandkosten belief sich 1997 im Mittel auf 15 % für Geschosswohnungen und 12 % für Einfamilienhäuser.²⁷⁴⁵ Obwohl es für die Kommunen zunehmend kostspieliger wird, ihre Bodenpools zu ergänzen,²⁷⁴⁶ werden noch immer rund 70 % der Neubauten auf kommunalem Land errichtet und der Rest erfolgt auf von den Kommunalbehörden konzessioniertem Bauland, das über ungefähr gleiche preisliche und qualitative Parameter verfügt.²⁷⁴⁷

5.9.4 Die Neuordnung des Wohnungsbaufinanzierungssystems

1993 wurde das seit 1945 bestehende, in sich geschlossene Wohnungsbaufinanzierungssystem durch ein System degressiver Zinszuschüsse ersetzt.²⁷⁴⁸ Die den privaten Sektor diskriminierende Differenzierung der erforderlichen Eigenkapitalquote wurde aufgehoben und die Subvention unbeachtlich der Finanzierungsform nunmehr für 95 % der standardisierten Kosten gewährt.²⁷⁴⁹ Die Berechnungsgrundlage bildeten nominal fixierte standardisierte Produktionskosten, ab einer Nutzfläche von 35 qm sank der Förder-

2738 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 19.

2739 Vgl. Bill 1976:100, S. 179.

2740 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 53.

2741 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 19.

2742 Vgl. National Swedish Building Research (1970), S. 17.

2743 Vgl. Elander/Strömberg (1992), S. 113.

2744 Vgl. Duncan (1986), S. 20.

2745 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 103 f.

2746 Vgl. Barlow (1993), S. 1147.

2747 Vgl. Barlow (1993), S. 1131.

2748 Vgl. Davidson (1994), S. 177.

2749 Vgl. Davidson (1994), S. 178; Bengtsson (1994), S. 38, 192; Turner (1997a), S. 41.

anteil, für Nutzflächen über 120 qm war keine Förderung mehr möglich.²⁷⁵⁰ An die Stelle des Förderzinssatzes trat die Übernahme eines jährlich abnehmenden Teils der Zinsaufwendungen, für Bauvorhaben des Jahres 1993 bei Miet- und Genossenschaftswohnungen 57 % und bei Eigenheimen 42,67 %. Für 1994 errichtete Neubauten lagen die entsprechenden Werte bei 54 % und 36 %.²⁷⁵¹ Als die Fertigstellungen 1995 auf 12.000 Wohneinheiten, 20 % des Volumens von 1991, fielen, wurden 1995–1998 spezielle Investitionszuschüsse für Wohnbauten angeboten.²⁷⁵² 1999 betrug der Zinszuschuss für Miet- und Genossenschaftsneubauten 32 %. Seit 2000 werden für Wohneigentum keine Zinszuschüsse mehr gewährt.²⁷⁵³

Alle Darlehen waren ab Juli 1992 am Kapitalmarkt aufzunehmen. Die obersten 25 % für den privaten Sektor, 29 % für Genossenschaften sowie 30 % für kommunale Wohnungsgesellschaften konnten gegen eine 0,5 %ige Gebühr bei dem neugegründeten, dem Finanzministerium unterstehenden Staatlichen Wohnungsbaukreditausschuss/Statens Bostadskreditnämnd/BKN versichert werden, die Refinanzierung der BKN erfolgte über Beiträge der Kreditgeber.²⁷⁵⁴ Als Folge des starken Wettbewerbs seit der Deregulierung des Finanzsektors wurden Darlehen bis zu 100 % des Wertes mit langen Laufzeiten von 20–50 Jahren und variablen Zinsen gewährt.²⁷⁵⁵

Die Absenkung der Subventionsquote durch die Reform der Wohnungsbaufinanzierung führte, in Verbindung mit niedrigeren Zinssätzen und einem geringen Produktionsvolumen, zu einem starken Rückgang der öffentlichen Aufwendungen.²⁷⁵⁶ Für neu errichtete Eigenheime sank der Kapitalwert der Subventionen von 20,2 % der Baukosten 1989–1991 auf 11,2 % 1993.²⁷⁵⁷ Der Wechsel zum neuen Fördersystem konfrontierte kommunale Wohnungsgesellschaften mit nur geringen oder keinen älteren Wohnungsbeständen, die zum Ausgleich der jetzt höheren Kosten von Neubauwohnungen eingesetzt werden konnten, mit gravierenden finanziellen Schwierigkeiten. Da zwischen ihnen keine Quersubventionierung vorgesehen ist, benötigten einige Gesellschaften staatliche Hilfe.²⁷⁵⁸

5.9.5 Der Wohnungsbau

Zwischen 1991 und 1995 gingen die Fertigstellungen um rund 83 % auf 12.000 Wohneinheiten zurück, der Anteil der Einfamilienhäuser reduzierte sich von 50 % in den achtziger Jahren auf 30 % 1995.²⁷⁵⁹ Mitte 1993 erreichte der Mehrfamilienhausbau den Jahrhunderttiefstand der Kriegsjahre 1915–1918, und der Anteil der Einfamilienhäuser an

2750 Vgl. Bengtsson (1994), S. 192; McCrone/Stephens (1995), S. 122.

2751 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 122, 128, 130, 134; Bengtsson (1994), S. 192; Turner (1997a), S. 39 f.; Boverket (1998), S. 15 ff.

2752 Vgl. Boverket (1995), S. 13 f.

2753 Vgl. Boverket (1998), S. 15 ff.

2754 Vgl. Turner (1993), S. 252; Bengtsson (1994), S. 194; McCrone/Stephens (1995), S. 122, 124; Turner (1997a), S. 41.

2755 Vgl. EU Housing Ministers (1995), S. SE 5.

2756 Vgl. Turner (1997a), S. 40 f.

2757 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 15.

2758 Vgl. Boelhouwer (1997), S. 86.

2759 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 30; Turner (1996), S. 104; Turner (1997b), S. 481.

den Neubauten fiel auf 25 %.²⁷⁶⁰ Seit 1980 ist die durchschnittliche Nutzfläche neuer Geschosswohnungen von 80 qm auf 56 qm zurück gegangen.²⁷⁶¹ In der zweiten Hälfte der Dekade entfiel jeweils rund ein Drittel der Neubauproduktion auf Mietwohnungen, Genossenschaftswohnungen und Wohneigentum.²⁷⁶² Im Jahre 2000 betrug das Neubauvolumen rund 18.000 Wohnungen, wovon etwa die Hälfte Einfamilienhäuser waren.²⁷⁶³ Obwohl rund 90 % der Neubauten vom privatwirtschaftlichen Sektor errichtet werden, sind diese zu rund 70 % Auftragsarbeiten für Genossenschaften und kommunale Wohnungsgesellschaften. Rund 20 % des Wohnungsbaus erfolgt durch selbst nutzende Eigentümer.²⁷⁶⁴

5.9.6 Der öffentliche Bestand

Der gesetzliche Auftrag, für „die gesamte Bevölkerung Zugang zu qualitativ guten und preisgünstigen, soliden, geräumigen, gut geplanten und funktionell ausgestatteten Wohnungen“ zu ermöglichen, weist den kommunalen gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften in der Wohnungspolitik eine Schlüsselrolle zu, die es den Kommunen ermöglicht, eine weit größere Verantwortung für die Bereitstellung sozialen Wohnraums als in anderen Ländern der Europäischen Union zu übernehmen.²⁷⁶⁵ Ihre Wohneinheiten, seit Mitte der siebziger Jahre ungefähr 20 % des Bestands, sind allen Schichten der Bevölkerung, unabhängig von Haushaltseinkommen und Bedürftigkeit, zugänglich.²⁷⁶⁶ In den meisten der typischen Problemfelder öffentlicher Wohnungsverorgung wie Qualitätsdefizite, zu Stigmatisierung und Segregation führende negative Mieterselektion, wenig ansprechendes Wohnumfeld und chronische finanzielle Schwierigkeiten, weisen sie eine im internationalen Vergleich bemerkenswert positive Performance auf. Die Wohnqualität entspricht, mit Ausnahme der Wohnfläche, der der handelbaren Wohnformen.²⁷⁶⁷ Die Vergabe erfolgt im Regelfall nach Bedarf, bei kleineren Gesellschaften durch die Gesellschaft selbst, bei größeren oft auch durch Wohnungsaustausch.²⁷⁶⁸ Die Kommunen besitzen Allokationsrechte, die im Bedarfsfall durch Wohngeld alimentiert werden können.²⁷⁶⁹ Alleinerziehende, Einwanterer sowie Haushalte der untersten drei Einkommensdezile sind überrepräsentiert.²⁷⁷⁰

Gegenwärtig gibt es etwa 400 kommunale Wohnungsgesellschaften, meist eine, gelegentlich auch mehrere, in einer Kommune, von denen 320 der Dachorganisation SABO angehören. Obwohl sie vollständig in kommunalem Eigentum stehen, sind ihre am Kapitalmarkt aufgenommenen Darlehen nicht Teil des öffentlichen Haushalts und unterliegen nicht staatlicher Kontrolle.²⁷⁷¹ Sie zahlen praktisch keine Steuern.²⁷⁷² 1993 wurde

2760 Vgl. Davidson (1994), S. 180; Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 30; Turner (1997b), S. 481.

2761 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 49 f.

2762 Vgl. Boverket (1999), S. 6,9.

2763 Vgl. Boverket, Pressmeddelanden 30.3.2000.

2764 Vgl. Barlow (1993), S. 1132.

2765 Vgl. Strömberg (1993), S. 318 f.; Balchin (1996c), S. 77.

2766 Vgl. Brink (1988), S. 101; Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 446, 450; Strömberg (1993), S. 318 f.

2767 Vgl. Davidson (1999), S. 453 f.

2768 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 132.

2769 Vgl. Brink (1988), S. 101.

2770 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 3; Turner (1996), S. 101, 103.

2771 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 133; Brown (1996), S. 57.

2772 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 12.

die Verbindlichkeit der Ergebnisse des Mietverhandlungssystems für Vermietungen im privaten Sektor aufgehoben.²⁷⁷³ Vergleicht man ihre Mieteinnahmen zwischen 1988 und 1997 mit den Kapital- und Bewirtschaftungskosten, dann erhält man eine Rendite von 3 % bis 5 %, während die Vorsteuerrendite privater Vermieter, deren Bestände im Allgemeinen älter und deshalb mit geringeren Kapitalkosten belastet waren, in der gleichen Zeit von 8 % auf 23 % anstieg.²⁷⁷⁴

Obwohl in Schweden der Zeitraum von ungefähr 20 Jahren, den ein gepooltes Kostenmietensystem benötigt, um ohne Subventionierung gegenüber dem privaten Mietwohnungssektor konkurrenzfähig zu sein,²⁷⁷⁵ in etwa erreicht war, stürzten die massive Rezession Anfang der neunziger Jahre und die damit verbundenen Rückforderungen kommunaler Fördermittel sowie die Aufhebung aller Begünstigungen einige kommunale Wohnungsgesellschaften in finanzielle Schwierigkeiten.²⁷⁷⁶ Der Trend zur Wohnsegregation im öffentlichen Bestand verstärkte sich, zunehmend versuchten kommunale Wohnungsgesellschaften, die am meisten von der wachsenden Arbeitslosigkeit bedrohten gesellschaftlichen Gruppen wie Haushalte niedrigen Einkommens und Immigranten von ihren attraktiven Wohngebieten fernzuhalten und auf die am wenigsten ansprechenden Wohnanlagen zu verweisen.²⁷⁷⁷ Seit 1995 wird der Lage bei der Festlegung des Nutzungswerts ein höheres Gewicht beigemessen.²⁷⁷⁸ Steigende Zinssätze dienten Stockholms kommunalen Wohnungsgesellschaften 1993 als Begründung für eine Mieterhöhung um 15 %.²⁷⁷⁹

Mehr als 50.000 Wohnungen, 5,5 % der Bestände, standen mit großen regionalen Abweichungen 1994 und in den Folgejahren leer, betroffen waren vor allem die jüngsten und daher relativ teuren Wohnungen in kleineren Siedlungen und in den nördlichen Provinzen.²⁷⁸⁰ 1999 hatten etwa drei Viertel der kommunalen Wohnungsgesellschaften Probleme mit kaum vermietbaren Wohnungen.²⁷⁸¹ Die Regierung beabsichtigt nicht, umfangreiche Wohnungsverkäufe zuzulassen.²⁷⁸²

5.9.7 Die handelbaren Wohnformen

Obwohl Schweden im internationalen Vergleich eine besonders konsistente und wohnformenneutrale Förderpolitik verfolgt, steht die nie als redistributives Instrument intendierte steuerliche Wohneigentumsförderung, die die Präferenzen der Haushalte regressiv zugunsten der handelbaren Wohnformen verzerrt, im Zentrum öffentlicher Kritik an der Subventionierung des wohnungswirtschaftlichen Sektors.²⁷⁸³

30 % der Hypothekenzinsen sind bis zu einem Betrag von SEK 100.000 jährlich abzugsfähig, von den diesen Betrag überschreitenden Zinsen 21 %. Ebenfalls abzugsfähig

2773 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 130, 132.

2774 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 149 f.

2775 Vgl. Kemeny (1981); S. 25; Kemeny (1995), S. 40.

2776 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 31; Turner (1997b), S. 483; Davidson (1999), S. 453 f.

2777 Vgl. Turner (1997b), S. 486.

2778 Vgl. Boverket (1995), S. 29.

2779 Vgl. Davidson (1994), S. 180.

2780 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 25.

2781 Vgl. Boverket (1999), S. 10 f., 17.

2782 Vgl. Boverket (1995), S. 14.

2783 Vgl. Wood (1988), S. 238; Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 450, 462.

sind Instandhaltungs- und Reparaturkosten. Die Grundsteuer beträgt 1,5 % des Steuerwerts der Wohnimmobilie, der ungefähr 75 % des Marktpreises entspricht. Der Steuersatz auf Veräußerungsgewinne beträgt beim Kauf wie beim Bau 30 % von 50 % des Gewinns des Hausverkäufers unter Berücksichtigung von Abzügen für Reparatur- und Instandhaltungskosten der letzten fünf Jahre.²⁷⁸⁴ 1995 wurde die Übertragbarkeit stiller Reserven mit einigen Modifikationen wieder eingeführt.²⁷⁸⁵ Genossenschaftsanteile sind Eigenheimen steuerlich gleichgestellt. Die Genossenschaft selbst zahlt effektiv keine Steuern. Die Mitglieder tragen über ihre monatlichen Beiträge die Zinslasten der Gesellschaft, die sie wie Eigenheimhypothekenzinsen steuerlich geltend machen. Die nachsteuerlichen Wohnkosten werden im Normalfall minimiert, indem die Genossenschaft nur die Förderdarlehen im Portefeuille hält.²⁷⁸⁶

Die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung zieht die Genossenschaftswohnung der Mietwohnung vor.²⁷⁸⁷ In vielen Fällen, insbesondere im höheren Lebensalter, wird die Genossenschaftswohnung auch dem Wohneigentum vorgezogen.²⁷⁸⁸ Genossenschaftswohnungen sind vergleichsweise modern und mit meist zwei oder drei Wohnräumen nur geringfügig größer als Mietwohnungen.²⁷⁸⁹ Die Wohnkosten liegen aufgrund effizienterer Bewirtschaftung im Durchschnitt deutlich unter denen vergleichbarer Mietwohnungen.²⁷⁹⁰ Die Haushalte sind älter, haben weniger Kinder und geringfügig höhere Einkommen als die Mieter.²⁷⁹¹ Der Anteil der Einwandererhaushalte entspricht mit 12 % fast ihrem Anteil an der Bevölkerung von 13 %.²⁷⁹² 60 % der Antragsteller waren in den Achtzigern jünger als 30 Jahre, 36 % jünger als 18, während der Bestand vor allem von Bürgern mittleren und höheren Alters genutzt wurde.²⁷⁹³

Der Genossenschaftsanteil einer Neubaugenossenschaft umfasst den anteiligen Teil der Baukosten, die nicht durch Förderdarlehen abgedeckt sind.²⁷⁹⁴ Bei Eintragung in die Warteliste wird ein Darlehen von SEK 950 an die Genossenschaft fällig, das bei Bezug der Wohneinheit auf 1 % des anteiligen Eigenkapitals respektive 5 % bei privaten Genossenschaften aufzustocken ist. Typischerweise betrug es Anfang der neunziger Jahre SEK 6.000 für eine Dreizimmerwohnung.²⁷⁹⁵ Der Eigentümer einer Genossenschaftswohnung ist verpflichtet, Beleihungen seines Anteils der Genossenschaft zur Eintragung in das Genossenschaftsregister zu melden.²⁷⁹⁶ Da Genossenschaftswohnungen im Bestand handelbar und beleihbar wie Wohneigentum sind, liegen die Sekundärmarktpreise tendenziell beträchtlich über dem Nominalwert des Anteils.²⁷⁹⁷ Seit 1994 ist die Aufgabe der Mitgliedschaft im HSB zulässig und alle genossenschaftlichen Dienstleistungen werden

2784 Vgl. European Mortgage Federation (1997), S. SE 118 f.

2785 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 15.

2786 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 12.

2787 Vgl. Bengtsson (1993), S. 78.

2788 Vgl. Balchin (1996c), S. 71.

2789 Vgl. Swedish Official Statistics (1988), S. 227; Swedish Official Statistics (1993b), S. 28.

2790 Vgl. Lundqvist (1988), S. 61 f.; Swedish Official Statistics (1993b), S. 177 f.

2791 Vgl. Bengtsson (1993), S. 22.

2792 Vgl. Swedish Official Statistics (1992), S. 146 f.

2793 Vgl. HSB National Federation (1988), S. 55 f.; Bengtsson (1993), S. 35.

2794 Vgl. Turner (1997c), S. 199.

2795 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 126 f.

2796 Vgl. Turner (1997c), S. 204.

2797 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 127.

dem Wettbewerb unterworfen.²⁷⁹⁸ Seit Mitte der neunziger Jahre errichten Genossenschaften auch ausschließlich für Senioren konzipierte Wohnanlagen.²⁷⁹⁹ Es gibt nur eine größere Mietergenossenschaft, die SKB in Stockholm.²⁸⁰⁰

5.9.8 Das Wohngeldsystem

Das Wohngeld ist unabhängig von der Eigentumsform. Sowohl Mieter als auch selbst nutzende Eigentümer können Wohngeld in Anspruch nehmen, Sonderregelungen gelten für Familien mit Kindern, Rentnerhaushalte, junge Haushalte und Studenten.²⁸⁰¹ Seine Höhe bestimmt sich nach Haushaltseinkommen, Familiengröße und Wohnkosten, bis zu einem Einkommen von SEK 91.000 (1995) wird es in voller Höhe gewährt, danach sinkt es um 20 % des höheren Einkommens.²⁸⁰²

Wohngeld erhalten gegenwärtig 22 % der Haushalte,²⁸⁰³ 25 % der Familien mit Kindern sowie 40 % der Rentnerhaushalte.²⁸⁰⁴ Der überwiegende Teil der Zahlungen, 60 % im Jahre 1997, geht an Rentnerhaushalte.²⁸⁰⁵ Von den 30 % der Familien mit Kindern, die 1993 Wohngeld erhielten, lebten 58 % zur Miete, 17 % im genossenschaftlichen Sektor und 25 % im Eigenheim.²⁸⁰⁶ Vergleicht man die Nettobelastung nach Wohngeld, so stieg diese im Mietwohnungssektor von 22 % 1991 auf 26 % 1995, im Genossenschaftssektor von 19 % auf 23 % und blieb im Wohneigentumssektor fast unverändert bei 23 %. Vor Wohngeld wäre die Wohnkostenbelastungsquote um 3 %–4 %, 2 %–3 % sowie 1 % höher gewesen.²⁸⁰⁷

5.9.9 Wohnungsversorgung, Wohnqualität und Wohnkostenbelastung

Zwischen 1990 und 1993 sanken die Realpreise für Eigenheime um rund 30 %, wobei ein Realpreisverfall von 25 % einem durchschnittlichen Haushaltsnettojahreseinkommen entsprach.²⁸⁰⁸ Anfang 1994 stabilisierten sich die Preise der handelbaren Wohnformen auf niedrigerem Niveau.²⁸⁰⁹ 1995 entsprach der Realpreis der handelbaren Wohnformen dem Niveau von 1985.²⁸¹⁰ Mitte der neunziger Jahre lag das durchschnittliche Verhältnis zwischen dem Preis für ein Eigenheim und dem Haushaltsnettoeinkommen bei etwa 8,0 für Neubauten und 4,0 für Altbauten.²⁸¹¹ Selbst genutztes Wohneigentum macht etwa die Hälfte des durchschnittlichen Nettovermögens eines Haushalts aus.²⁸¹²

2798 Vgl. Bengtsson (1993), S. 46.

2799 Vgl. Turner (1996), S. 107.

2800 Vgl. Balchin (1996c), S. 71.

2801 Vgl. Kemp (1990), S. 23.

2802 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 135.

2803 Vgl. Swedish Institute (1997).

2804 Vgl. Turner (1996), S. 106.

2805 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 126.

2806 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 15.

2807 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 176 f.

2808 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 37, 39.

2809 Vgl. Davidson (1994), S. 179 f.

2810 Vgl. Turner (1997a), S. 43.

2811 Vgl. EU Housing Ministers (1995), S. SE 3,8.

2812 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 33.

Es lässt sich keine signifikante Beziehung zwischen Haushaltseinkommen und Ausstattung oder Baujahr der Wohneinheit feststellen. Wohlhabende Haushalte haben keinen besseren Zugang zu Wohnungen hoher Qualität, konsumieren jedoch mehr Wohnfläche.²⁸¹³ Im internationalen Vergleich variiert die dem einzelnen Haushaltsmitglied zur Verfügung stehende Wohnfläche nur geringfügig mit der Haushaltsgröße.²⁸¹⁴ Die Wohneigentumsquote von Haushalten mittleren und hohen Einkommens unterscheidet sich kaum, die untersten drei Einkommensdezile verfügen jedoch seltener über Wohneigentum.²⁸¹⁵ Die Durchschnittseinkommen von Mieterhaushalten betragen 80 %, die von Mietereigentümern 95 % des Durchschnittseinkommens von Wohnungseigentümern.²⁸¹⁶

Der Eigenheimbesitz ist im Gegensatz zu den USA, wo der Anteil der Eigenheimbesitzer mit dem Lebensalter kontinuierlich ansteigt, unter jungen Haushalten und unter Senioren weniger verbreitet als im mittleren Lebensalter.²⁸¹⁷ Mit 30 Jahren wohnt etwa die Hälfte der Haushalte im Wohneigentum.²⁸¹⁸ Paare sind viermal so häufig Eigenheimbesitzer wie Einzelpersonen.²⁸¹⁹ 42 % der Familien mit Kindern besitzen ein Eigenheim.²⁸²⁰ Die Mietwohnung ist keine Residualform des Wohnens,²⁸²¹ vielmehr lässt sich ein idealtypisches Lebenszyklusmuster des Wohnens feststellen: Die Jugend bewirbt sich um eine Genossenschaftswohnung²⁸²² und wohnt zur Miete, die Bürger mittleren Alters bewohnen ein Eigenheim und die Senioren erwerben eine Genossenschaftswohnung.²⁸²³ Einpersonenhaushalte sind im privaten Mietwohnungssektor mit 63,5 % der Mieter stark überrepräsentiert, im kommunalen sowie im genossenschaftlichen Sektor betragen die Anteile 57 % sowie 54 %. 12 % der Einfamilienhäuser werden von Einpersonenhaushalten bewohnt.²⁸²⁴

Nahezu alle verfügbaren Wohnungen sind von zeitgemäßem Standard und bedingen daher hohe Mieten.²⁸²⁵ Die Wohnkosten in den verschiedenen Wohnformen des öffentlichen und privaten Sektors liegen etwa auf gleicher Höhe.²⁸²⁶ 1994 lagen die durchschnittlichen Wohnkosten mit 24 % des verfügbaren Einkommens höher als in vielen anderen OECD-Mitgliedsländern.²⁸²⁷ Zwischen 1988 und 1997 erhöhte sich die durchschnittliche Quadratmetermiete real um 47 %.²⁸²⁸ Von 1991 bis 1996 stieg die Realmiet im öffentlichen Sektor um 40 %.²⁸²⁹ Bereits 1995 mussten die meisten Haushalte über 30 % des verfügbaren Einkommens für das Wohnen aufwenden.²⁸³⁰

2813 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 149.

2814 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 5.

2815 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 3.

2816 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 176.

2817 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 3.

2818 Vgl. Lundqvist (1988), S. 12.

2819 Vgl. Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 3.

2820 Vgl. Turner (1996), S. 101.

2821 Vgl. Matti (1986), S. 34.

2822 Vgl. HSB National Federation (1988), S. 55 f.

2823 Vgl. Lundqvist (1988), S. 12–13.

2824 Vgl. Turner (1996), S. 100.

2825 Vgl. Nyström (1993), S. 11.

2826 Vgl. Davidson (1994), S. 179 f.

2827 Vgl. Davidson (1999), S. 465.

2828 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 163.

2829 Vgl. Brown (1996), S. 57.

2830 Vgl. Turner (1997b), S. 483.

6. Überblick über die historische Entwicklung in den U.S.A.

Im folgenden Kapitel wird die Wohnungs- und Bodenpolitik des traditionellen Einwandererlandes USA im Verlauf des 20. Jahrhunderts aus ökonomischer und sozioökonomischer Perspektive dargestellt. Die Darstellung der historischen Prozesse legt offen, wie und warum die tendenziell einem liberalen Paradigma folgende Volkswirtschaft mit ihrem grundsätzlichen Vertrauen auf die Effizienz des Marktes bei der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, einer niedrigen Staatsquote, einem sehr flexiblen Arbeitsmarkt, der Ablehnung Subsistenzsicherung überschreitender Redistribution und der privaten Finanzierung nicht betriebsspezifischer und qualitativ hochwertiger Humankapitalbildung es für erforderlich hielt, mithilfe kaum sichtbarer Instrumente den Erwerb von selbstgenutztem Wohnraum zu fördern und über versteckte, indirekte wohnungswirtschaftlicher Subventionen regressiv in die Verteilung einzugreifen, welchem Pfad die staatlichen Interventionen folgten und welchen Einfluss sie auf Allokation, Verteilung, regionale Entwicklung, Stabilisierung und Wachstum ausübten.

6.1 1900–1913: Wohneigentum für Immigrantenhaushalte

6.1.1 Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen

Um die Jahrhundertwende war in den USA der Urbanisierungsprozess bereits in ein fortgeschrittenes Stadium eingetreten, verbunden mit einer im internationalen Vergleich hohen vertikalen Mobilität und hohen Reallöhnen. Lebten 1850 15 % der Einwohner in den Städten, so waren es um 1900 schon 40 %.²⁸³¹ Die Weichenstellungen zur Lösung der mit der Industrialisierung und Urbanisierung verbundenen Agenda der adäquaten Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum erfolgten bereits zu Beginn des Jahrhunderts eindeutig zugunsten eines Primats des Marktes. Hohe vertikale Mobilität, hohe und steigende Reallöhne und niedrige Bodenkosten ermöglichten eine zufrieden stellende ökonomische Problemlösung, sodass in der Folgezeit, im Gegensatz zu Europa, die Aufgabe des Staates nicht darin gesehen wurde, auf politischem Wege die Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung zu verbessern, sondern günstige Rahmenbedingungen für eine marktwirtschaftliche Bereitstellung von Wohnraum, bevorzugt in der Form des suburbanen Wohneigentums, zu schaffen.

6.1.2 Die Institutionen der Frühzeit

Die bodenpolitischen Interventionen der Frühzeit beschränkten sich auf das Siedlungsgesetz/Homestead Act von 1862, das Siedlern im Hinterland das Eigentum an dem für einen gewissen Zeitraum bewohnten und bewirtschafteten Boden zusprach.²⁸³² Haupteinnahmequelle der Kommunen war die auf Grundbesitz und Betriebsvermögen erho-

²⁸³¹ Vgl. Uhlig (1971), S. 39.

²⁸³² Vgl. Dowall (1988), S. 153; Headey (1978), S. 201.

bene Grundsteuer.²⁸³³ Hypothekenzinsen und Grundsteueraufwendungen waren bereits seit Beginn des Jahrhunderts von der Einkommensteuer voll abzugsfähig. Veräußerungsgewinne aus individuellem Wohneigentum waren sonstigen Veräußerungsgewinnen steuerlich gleich gestellt, Veräußerungsverluste jedoch nicht abzugsfähig.²⁸³⁴ Die ersten Bausparkassen entwickelten sich Mitte des 19. Jahrhunderts.²⁸³⁵ 1867 erließ die Stadt New York das erste Mietgesetz, das baurechtliche Vorschriften enthielt und in der Folgezeit als Prototyp diente.²⁸³⁶

6.1.3 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Zwar erlaubte der Wohnungsmarkt Einwanderern anfänglich keine Differenzierung nach Nationalität und Ethnizität, aber der Zusammenhang zwischen geographischer Konzentration und der Aufrechterhaltung der kollektiven Identität war zwingend. Wenn auch das geschlossene Immigrantenghetto ein seltener Grenzfall war, so ist doch gut belegt, dass ethnische Gruppen in ihren Wohnstandorten über die Stadt verteilte Schwerpunkte bildeten.²⁸³⁷ Obwohl sich die Wohnverhältnisse der Immigranten nach ihrer Ankunft in Amerika zunächst nicht von denen in ihrer Heimat unterschieden, verbesserten sie sich hier im Regelfall schnell, waren doch die Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs in einer dynamisch expandierenden Volkswirtschaft bei einer relativen Knappheit des Faktors Arbeit im Vergleich zu den Faktoren Kapital und Boden im internationalen Vergleich sehr groß. Bei etwa gleicher Arbeitszeit verdienten Facharbeiter in den USA das 2,3fache ihrer britischen Kollegen, die unter den europäischen Arbeitern den höchsten Lebensstandard aufwiesen. Die Wohnkosten waren etwa doppelt so hoch wie in Europa bei deutlich höherer Qualität und größerer Wohnfläche.²⁸³⁸ Mieten beanspruchten zwar 25 % und mehr eines durchschnittlichen Haushaltseinkommens,²⁸³⁹ aber im Gegensatz zu Europa waren Facharbeiter, im Kontext der Verfügbarkeit billigen Baulands im Umland sowie der rasanten Entwicklung suburbaner Transportsysteme und der um 1880 einsetzenden teilweisen Verlagerung von Betriebsstätten ins Umland, durchaus in der Lage, Wohneigentum zu erwerben.²⁸⁴⁰ Auf dem Land war Boden- und Wohneigentum die bei weitem vorherrschende, aber anteilmäßig sinkende Eigentumsform.²⁸⁴¹ Die in Europa im Allgemeinen erst nach dem Zweiten Weltkrieg erreichten Wohneigentumsquoten von 47,8 % im Jahre 1890 sowie von 46,7 % 1900 und 45,9 % 1910²⁸⁴² führten zu einer tiefen Verankerung des Glaubens an den besonderen Beitrag des Wohneigentums zu individuellem Glück und sozialem Frieden in der politischen Kultur der USA.²⁸⁴³

2833 Vgl. Ladd (1998a), S. 5.

2834 Vgl. Martens (1988a), S. 99 f.

2835 Vgl. Grigsby (1990), S. 42.

2836 Vgl. Uhlig (1971), S. 12.

2837 Vgl. Falke (1987), S. 167 f.

2838 Vgl. Harloe (1995), S. 60.

2839 Vgl. Harloe (1995), S. 58.

2840 Vgl. Harloe (1995), S. 60 f.

2841 Vgl. Martens (1988a), S. 91; Grigsby (1990), S. 42.

2842 Vgl. US Bureau of the Census (1960), S. 395, 400.

2843 Vgl. Grigsby (1990), S. 42.

6.2 1914–1928: Wirtschaftliche Dynamik ermöglicht Suburbanisierung

6.2.1 Die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen

Der Erste Weltkrieg intensivierte in der nunmehr die Weltwirtschaft dominierenden amerikanischen Volkswirtschaft den technischen und organisatorischen Fortschritt in den kriegswichtigen Sektoren. Nach dem Wirtschaftsboom der Kriegsjahre ermöglichte die schnelle Ausbreitung der im Krieg entwickelten neuen Technologien, wie Fahrzeugbau, Chemie und Elektrotechnik, sowie der neuen Produktionsmethoden, wie Standardisierung und Fließbandfertigung, im zivilen Sektor der Volkswirtschaft eine nahezu reibungslose Transformation zur Friedenswirtschaft. Mit relativ geringer Zyklizität waren die zwanziger Jahre für die USA eine Phase dynamischen wirtschaftlichen Wachstums mit über dem Vorkriegsniveau liegenden Wachstumsraten und einem beträchtlichen Anstieg der Realeinkommen großer Teile der arbeitenden Bevölkerung.²⁸⁴⁴ Allein im Zeitraum 1924 bis 1929 stiegen die durchschnittlichen Realeinkommen um 15,4 %.²⁸⁴⁵

Bei einer Urbanisierungsrate von 51 % im Jahre 1920²⁸⁴⁶ übertraf bereits zwischen 1910 und 1920 das Wachstum der Vororte, wo die Bevölkerung um das Dreifache anstieg, das der Kernstädte. 1920–1930 verzeichneten schon vier Großstädte eine Bevölkerungsabnahme.²⁸⁴⁷ Während die wohlhabenderen Schichten ins Umland abwanderten, induzierten die anhaltende wirtschaftliche Dynamik der Ballungsgebiete im Norden und die Mechanisierung der Plantagen im Süden eine Migration der Farbigen aus den Südstaaten in die Kernstädte des Nordens. Die Einkommensverteilung wurde schiefer und die in den späteren Jahrzehnten virulent werdende Problematik der rassischen und sozioökonomischen Segregation der Wohnbevölkerung begann sich abzuzeichnen.²⁸⁴⁸

6.2.2 Der Beginn einer Flächennutzungsplanung

Kommunale Bau- und Flächennutzungsvorschriften erforderten nach amerikanischem Rechtsverständnis, wie die meisten Kompetenzen lokaler Gebietskörperschaften, dass den Kommunen das Recht dazu explizit durch die bundesstaatliche Verfassung oder analoge bundesstaatliche Statute eingeräumt wurde.²⁸⁴⁹ Anfangen von New York City im Jahre 1916 hatten bis 1920 nahezu alle Bundesstaaten ihren Städten auferlegt, Bebauungsvorschriften zu erlassen.²⁸⁵⁰ Zum zweiten Mal engagierte sich die Zentralregierung in der Bodenpolitik, indem sie 1920 im Handelsministerium eine Abteilung für Bau- und Wohnungswesen/Division of Building and Housing einrichtete mit der Aufgabe, einen Prototyp eines bundesstaatlichen Ermächtigungsgesetzes für kommunale Bebauungsvorschriften und Bebauungsplanung zu entwickeln.²⁸⁵¹ Im Verlauf der dreißiger Jahre wurden Versionen des in Anlehnung an deutsches Bebauungsrecht mit seiner

2844 Vgl. Harloe (1995), S. 88–90.

2845 Vgl. Topalov (1988), S. 165–170.

2846 Vgl. Uhlig (1971), S. 39.

2847 Vgl. Uhlig (1971), S. 43.

2848 Vgl. Andracheck (1979), S. 167; Harloe (1995), S. 135.

2849 Vgl. Mills (1979), S. 517.

2850 Vgl. Uhlig (1971), S. 12.

2851 Vgl. Dowall (1988), S. 153, 155; Uhlig (1971), S. 12 f.; Mills (1979), S. 517.

Betonung von Gesetz und Rechtsweg, jedoch in partiellem Gegensatz zum deutschen Modell mit der Tendenz, ein Nebeneinander verschiedener Nutzungsformen zu unterbinden, entwickelten Prototyps in bundesstaatliches Recht übernommen.²⁸⁵² Alle gegenwärtig bestehenden bundesstaatlichen Planungsgesetze sind aus dem Standard Zoning Enabling Act von 1926 und dem Planning Enabling Act von 1928 des US Department of Commerce abgeleitet.²⁸⁵³ Damit erhielten die lokalen Gebietskörperschaften die fast ausschließliche bebauungspolitische Kompetenz.²⁸⁵⁴ Trotz wiederholter Versuche, rechtliche Grundlagen einer für das gesamte Land verbindlichen Bodenpolitik zu entwickeln, bestehen diese im wesentlichen noch heute aus wenig mehr als dem Flächennutzungsrecht der zwanziger Jahre.²⁸⁵⁵ Bis heute existiert kein bundeseinheitliches Bauplanungsrecht, und der bauplanerische Rahmen lässt den Kommunen große Spielräume.²⁸⁵⁶

Obwohl bereits vor 1928 viele Kommunen Flächennutzungspläne aufgestellt hatten, stieg deren Zahl nach der formaler Zulässigkeit massiv an, wobei sich der materielle Gehalt im Zeitablauf in Reaktion auf richterliche Entscheidungen fort entwickelte.²⁸⁵⁷ Von den drei auf das kommunale Bodenrecht Einfluss nehmenden gesellschaftlichen Gruppen, den Bodenbesitzern und Developern, den gegenwärtigen Einwohnern sowie den potentiellen Einwohnern, dominierten im ersten Viertel des zwanzigsten Jahrhunderts die Interessen der Bodenbesitzer die Rechtsauffassungen der Gerichte mit der Folge, dass sich die kommunalen Planvorgaben im Wesentlichen auf die räumliche Separierung der Nutzungsarten Wohnen, Handel und Industrie beschränkten.²⁸⁵⁸ Da sich die Kommunen überwiegend über die Grundsteuer finanzierten, die 1927 69 % der kommunalen Einnahmen und 97 % der lokalen Steuereinnahmen erbrachte,²⁸⁵⁹ gelang es in der Folgezeit den Mittelschichten und der lokalen Geschäftswelt, das Flächennutzungsrecht zum Zwecke der Aufrechterhaltung hoher Bodenwerte und der Ausgrenzung unerwünschter Nutzungsarten einschließlich des Wohnungsbaus für ärmere Bevölkerungsschichten zu instrumentalisieren.²⁸⁶⁰

6.2.3 Die Wohnungsbaufinanzierung

Die Finanzierung des Wohnungsbaubooms der zwanziger Jahre erfolgte fast ausschließlich über die Vergabe von kurzfristigen Bausparkassendarlehen mit einer Laufzeit von drei bis fünf Jahren an nicht zwangsläufig mit den Sparern identische Bauherren.²⁸⁶¹ In der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre wurden aus konjunkturpolitischen Gründen Steuerermäßigungen und öffentliche Darlehen zur Förderung des Wohnungsbaus gewährt.²⁸⁶²

2852 Vgl. Dowall (1988), S. 155; Hallett (1988), S. 190.

2853 Vgl. Wiegandt (1997), S. 14.

2854 Vgl. Dowall (1988), S. 155; Hallett (1988), S. 190.

2855 Vgl. Dowall (1988), S. 157.

2856 Vgl. Wiegandt (1997), S. 19.

2857 Vgl. Dowall (1988), S. 155; Mills (1979), S. 517.

2858 Vgl. Babcock/Besselman (1973), S. 25.

2859 Vgl. Ladd (1998a), S. 4 f.

2860 Vgl. Harloe (1995), S. 59.

2861 Vgl. Martens (1988b), S. 134; Martens (1988a), S. 95 f.

2862 Vgl. Uhlig (1971), S. 13.

6.2.4 Der Wohnungsbauboom der zwanziger Jahre

Im Ersten Weltkrieg kam es mit dem Bau von Wohnraum für Kriegsarbeiter zu ersten, begrenzten, unmittelbaren Eingriffen der Bundesregierung in den Wohnungswirtschaftlichen Sektor. Es wurden etwa 10.000 Wohnungen, 5.000 Einfamilienhäuser und 14.000 Wohnheimplätze errichtet.²⁸⁶³ Während die Fertigstellungen bis 1916 zwischen 400.000 und 500.000 Wohneinheiten jährlich betragen hatten, sanken sie 1918 auf 118.000 und stiegen nach Kriegsende auf 315.000 im Jahre 1919 sowie 217.000 im Jahre 1920,²⁸⁶⁴ sodass 1920 aufgrund der geringen Wohnungsproduktion während des Krieges sowie der verzögerten Erholung des Wohnungsbaus infolge der in den letzten Kriegsmonaten eingeführten Regulierungen ein Defizit von etwa einer Million Wohnungen zu verzeichnen war.²⁸⁶⁵

Ab 1921 führten die steigenden Realeinkommen zu einem Boom im Wohnungsbau, der ab Mitte der zwanziger Jahre in einen Boom in der Produktion dauerhafter Konsumgüter und im Gewerbebau überging.²⁸⁶⁶ Die Fertigstellungen stiegen von 449.000 im Jahre 1921 auf 937.000 auf dem Höhepunkt des Wohnungsbaubooms im Jahre 1925.²⁸⁶⁷ 1928 war das rechnerische Versorgungsdefizit eliminiert. Der Apartmentboom der zwanziger Jahre führte zur Errichtung einer größeren Zahl von Mehrfamilienhäusern.²⁸⁶⁸

6.2.5 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Bei einem Wohnkostenanteil am privaten Verbrauch von 12,4 %²⁸⁶⁹ lebte 1917 ein Drittel der Amerikaner in guten Wohnverhältnissen, ein zweites Drittel in zufrieden stellenden, das letzte Drittel jedoch in „the oldest and worst castoff houses which no one else wanted.“ Krieg und Kriegsfolgen vergrößerten die letzte Gruppe und verschlechterten deren Lage.²⁸⁷⁰

Während neu errichtete Eigenheime im und unmittelbar nach dem Krieg den wohlhabenden Schichten vorbehalten waren, wurden sie nunmehr zunehmend auch für Haushalte mittleren Einkommens bezahlbar.²⁸⁷¹ Für weite Teile der Bevölkerung, insbesondere für die Beschäftigten in den Wachstumsbranchen, verbesserte sich die Wohnungsversorgung im Vergleich zum Vorkriegsniveau.²⁸⁷² Auch den unteren Mittelschichten und den besser bezahlten Gruppen innerhalb der Arbeiterschaft ermöglichte die wirtschaftliche Dynamik der zwanziger Jahre eine zufrieden stellende Wohnungsversorgung durch den Markt, oft sogar ein Eigenheim im suburbanen Raum, genau jenen Bevölkerungsschichten, die in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg die wichtigsten Zielgruppen des sozialen Wohnungsbaus bildeten.²⁸⁷³ Die Wohneigentumsquote stieg von

2863 Vgl. Uhlig (1971), S. 12; Harloe (1995), S. 82; Headey (1978), S. 201.

2864 Vgl. Kindelberger (1987), S. 104.

2865 Vgl. Andracheck (1979), S. 137.

2866 Vgl. Kindelberger (1987), S. 104; Harloe (1995), S. 90; Ball/Wood (1999), S. 191.

2867 Vgl. Kindelberger (1987), S. 104.

2868 Vgl. Uhlig (1971), S. 65.

2869 Vgl. US Bureau of the Census (1960), S. 179 f.

2870 Vgl. Andracheck (1979), S. 175.

2871 Vgl. ILO (1925).

2872 Vgl. Andracheck (1979), S. 135.

2873 Vgl. Andracheck (1979), S. 135, 137.

1920 bis 1930 von 45,6 % auf 47,8 %, ²⁸⁷⁴ während sie sich im urbanen und suburbanen Raum von 40,9 % 1920 auf 46 % 1930 erhöhte. ²⁸⁷⁵ Filtering-Prozesse ließen zwar bei fortdauernder Unterversorgung mit Wohnraum in ländlichen Regionen die realen Mieten im urbanen Raum zwischen 1924 und 1929 um 7 % fallen, führten jedoch auch zur großflächigen Entstehung innerstädtischer Slums. ²⁸⁷⁶

6.3 1929–1938: Die Neuordnung der Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur im Rahmen des New Deal

6.3.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Mitte der zwanziger Jahre schwächte sich der Nachkriegsboom ab. Während der Niedergang der alten Industriezweige sich ungebrochen fortsetzte, die Preise für Agrarprodukte rapide fielen und die Lagerbestände anstiegen, war nun auch der Bedarf an Wohnraum und dauerhaften Konsumgütern weitgehend gedeckt, was einen Nachfragerückgang nach urbaner Infrastruktur, Konsumenten- und Wohnungsbaukrediten, Stahl, Chemieprodukten und elektrischen Geräten mit sich brachte. ²⁸⁷⁷ In einer Phase nachlassender weltwirtschaftlicher Dynamik führte die mangelhafte Regulierung des Bankensektors zu einer massiven Ausweitung des Kreditvolumens, die Ende der zwanziger Jahre in eine spekulative Hausse am amerikanischen Aktienmarkt einmündete. Als die Notenbank 1929 mit einer Erhöhung der Leitzinsen zu einer restriktiven Geldpolitik überging, verstärkte sich der Abschwung zu einer weltweiten Deflation. ²⁸⁷⁸ Fallende Waren- und Assetpreise in den USA und demzufolge steigende Kreditausfälle, sinkende Gewinnspannen und eine rapide sinkende Auslastung des Produktionspotentials weiteten sich aus zu einer weltweiten Bankenkrise und einem Zusammenbruch des Welthandels. 1931 verließ die USA den Goldstandard und kehrte erst 1934 nach einer beträchtlichen Abwertung zu ihm zurück. ²⁸⁷⁹

In den USA erhöhte sich die Arbeitslosigkeit von knapp über 1,5 Millionen im Jahre 1929 auf fast 13 Millionen 1933, ein Viertel des Erwerbspersonenpotentials und fast 40 % der nicht in der Landwirtschaft Tätigen waren ohne Arbeit. Mehr als ein Drittel der Arbeitslosen kamen aus dem Bausektor und dessen Zuliefererbetrieben. ²⁸⁸⁰ 1933 wurden reflationierende Konjunkturprogramme aufgelegt. Es kam zu einer Kontrolle der Agrargüterproduktion, zu branchenweiten Absprachen über Produktionsvolumen, Preise und Arbeitnehmerrechte sowie zu umfangreichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. ²⁸⁸¹

2874 Vgl. US Bureau of the Census (1960), S. 395, 400.

2875 Vgl. Andracheck (1979), S. 135.

2876 Vgl. Topalov (1988), S. 165–170; Harloe (1995), S. 135; Andracheck (1979), S. 167.

2877 Vgl. Aldecroft (1987), S. 199.

2878 Vgl. Harloe (1995), S. 151.

2879 Vgl. Kindelberger (1987), S. 112 ff.

2880 Vgl. Topalov (1988), S. 170.

2881 Vgl. Harloe (1995), S. 153.

6.3.2 Der Zusammenbruch des Wohnungsbaus und der Wohnungsbaufinanzierung

Mit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise ging der Wohnungsbauboom abrupt zu Ende.²⁸⁸² Weil es in den ersten drei Dekaden des Jahrhunderts unter der Führung der in 49 Bundesstaaten vertretenen Bausparkassen zu einer weitgehenden Institutionalisierung der Wohnungsbaufinanzierung gekommen war,²⁸⁸³ griff der Liquiditätsmangel am Kapitalmarkt auf den Hypothekenmarkt über.²⁸⁸⁴ Der Zusammenbruch des Wohnimmobilienmarktes wiederum war einer der Anstoßeffekte der Bankenkrise der frühen dreißiger Jahre, in deren Verlauf sich die Zahl der Banken von 1929 bis 1933 fast halbierte.²⁸⁸⁵ Die primär kurzfristige, tilgungsfreie Finanzierung der Wohnimmobilien mit Laufzeiten von drei bis fünf Jahren und die aufgrund der Illiquidität des Beleihungsobjekts geforderten relativ hohen Realzinsen verschärfte die Krise. Die nach dem Börsencrash 1929 unter massivem Abzug von Einlagen leidenden Banken verweigerten den Darlehensnehmern eine Prolongierung der Baufinanzierung und oft sogar den Rückgriff auf ihre eigenen Ersparnisse.²⁸⁸⁶ Mit Besorgnis erregender Geschwindigkeit verloren weite Teile der Bevölkerungsschichten, denen die wirtschaftliche Dynamik der zwanziger Jahre den Einstieg ins Wohneigentum ermöglicht hatte, ihr Eigenheim. 1932 wurden 273.000 Eigenheime zwangsversteigert. 1933 waren bereits 49 % der ausstehenden \$ 20 Milliarden Hypothekarkredite notleidend. Täglich ereigneten sich tausend Zwangsvollstreckungen, viele mit der Folge negativen Eigenkapitals für die Kreditnehmer.²⁸⁸⁷

Die Neubauproduktion sank von 900.000 im Jahre 1924 über 500.000 1929 auf 93.000 im Jahre 1933, erst 1939 wurde das Niveau von 1929 wieder erreicht.²⁸⁸⁸ Die jährlichen Aufwendungen für Instandhaltung gingen von \$ 500 Millionen auf \$ 50 Millionen zurück.²⁸⁸⁹ Bis in die späten dreißiger Jahre erhöhten sich die realen Wohnungsnutzungskosten, verglichen mit den frühen zwanziger Jahren, beträchtlich.²⁸⁹⁰

6.3.3 Wohnungsbauförderung und öffentlicher Wohnungsbau

Nur in den USA erlangte der in den dreißiger Jahren, im Vergleich zu anderen Aspekten der Wirtschafts- und Sozialpolitik, vernachlässigte wohnungswirtschaftliche Sektor praktische politische Bedeutung, weil der Zusammenbruch dieses Marktes einen zentralen Bestandteil der größeren ökonomischen und sozialen Krise ausmachte, der große Teile der Mittelschicht tangierte, und seine Belebung einen wesentlichen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten konnte.²⁸⁹¹ Die getroffenen Maßnahmen zielten weniger auf die Behebung der urbanen Wohnungsnot ab als darauf, die Flut der Zwangsvollstre-

2882 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 191.

2883 Vgl. Grigsby (1990), S. 32.

2884 Vgl. Kindelberger (1987), S. 112.

2885 Vgl. Topalov (1988), S. 170; Martens (1988a), S. 96.

2886 Vgl. Martens (1988a), S. 96; Martens (1988b), S. 134; Grigsby (1990), S. 32; DeMarco/Rist (1998), S. 195.

2887 Vgl. HUD (1974), S. 7; Headey (1978), S. 201 f.; Martens (1988a), S. 96; Harloe (1995), S. 191.

2888 Vgl. US Department of Commerce (1965), S. 18 f.; Martens (1988a), S. 96.

2889 Vgl. Headey (1978), S. 201.

2890 Vgl. Green/Hendershott (1996), S. 465.

2891 Vgl. Headey (1978), S. 176, 201; Martens (1988a), S. 96; Harloe (1995), S. 165.

kungen, Bankenschließungen und Kündigungen von Hypothekendarlehen in eher ländlichen und kleinstädtischen Gebieten einzudämmen.²⁸⁹²

Das Wohneigentum wurde steuerlich stärker gefördert als in den meisten Industrieländern.²⁸⁹³ Die umfangreichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bezogen auch den Wohnungsbausektor ein.²⁸⁹⁴ Das Industrieförderungsgesetz/National Industrial Recovery Act 1933 mit dem Amt für öffentliche Arbeiten/Public Works Administration/PWA stellte Mittel für Slumbereinigung, sozialen Wohnungsbau, Heimstättenbau und Instandhaltung bereit.²⁸⁹⁵ Zunächst wurde der Einfamilienhausbau gefördert, danach in bescheidenem Umfang der soziale Wohnungsbau, und schließlich kam es zu ersten systematischen Sanierungsbestrebungen.²⁸⁹⁶ Von 1935 bis 1939 wurden 23,4 % der Neubauten mit Bundesmitteln direkt gefördert, mehrheitlich Einfamilienhäuser.²⁸⁹⁷ Aufgrund diverser Förderprogramme für den Bau von Eigenheimen und die Entwicklung von Vorortstädten und ländlichen Kommunen ging in den dreißiger und vierziger Jahren der Anteil der Grundsteuer an den kommunalen Ausgaben zurück.²⁸⁹⁸

Der soziale Wohnungsbau erreichte selbst in Krisenzeiten nie mehr als einen verschwindend geringen Anteil an den Fertigstellungen.²⁸⁹⁹ Erst 1937 kam es im Rahmen der PWA zur Auflegung eines Programms zum Bau von Sozialwohnungen, das bis zum Kriegseintritt der USA in Kraft blieb und fakultativ in einzelstaatliches und kommunales Recht umgesetzt werden konnte.²⁹⁰⁰ Die Zentralregierung übernahm über die Emission steuerbefreiter Anleihen 90 % der Baukosten, während die laufenden Ausgaben durch die Mieteinnahmen zu decken und Überschüsse zur Kapitalrückzahlung zu verwenden waren. Der Eigenbeitrag der Kommunen belief sich auf 10 % der Baukosten.²⁹⁰¹ Bis 1940 wurden 117 000 Wohneinheiten errichtet, was 8 % der Fertigstellungen der Jahre 1938–1940 entsprach.²⁹⁰² Öffentlicher Wohnungsbau war nur zulässig, um abgerissenen Wohnraum zu ersetzen, die Kosten einer Vier-Zimmer-Wohnung waren auf \$ 4.000 begrenzt und ein Bundesstaat konnte nicht mehr als 10 % der Fördermittel in Anspruch nehmen. Die Initiative hatte von den Kommunen auszugehen, die die Wohneinheiten in der Rechtsform einer formal unabhängigen Behörde, der Public Housing Authority/PHA, errichteten und dann auch besaßen und verwalteten.²⁹⁰³ Für die Bewohner wurden die Einkommensgrenzen extrem niedrig angesetzt, sodass die mittleren Einkommenschichten per se ausgeschlossen waren und über 90 % der Bewohner dem unteren Drittel der Einkommensverteilung angehörten.²⁹⁰⁴ Da Transfereinkommen bei der Berechnung des Mindesteinkommens nicht einbezogen wurden, wurden Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger als Mieter nicht akzeptiert.²⁹⁰⁵ Das alles hatte zur Folge, dass der öffentliche

2892 Vgl. KfW (1982), S. 15.

2893 Vgl. Martens (1988a), S. 95.

2894 Vgl. Harloe (1995), S. 153.

2895 Vgl. Uhlig (1971), S. 13 f.

2896 Vgl. Uhlig (1971), S. 22; Harloe (1988), S. 48.

2897 Vgl. HUD (1967), Tafel 2, S. 1.

2898 Vgl. Dowall (1988), S. 153; Ladd (1998a), S. 5, 8.

2899 Vgl. Harloe (1988), S. 59.

2900 Vgl. Headey (1978), S. 176, 205; Grigsby (1990), S. 37 f.; Harloe (1995), S. 197.

2901 Vgl. Harloe (1988), S. 44, 197; Grigsby (1990), S. 37.

2902 Vgl. Harloe (1995), S. 197.

2903 Vgl. Headey (1978), S. 204; Harloe (1988), S. 44, 47, 197.

2904 Vgl. Headey (1978), S. 204; Harloe (1995), S. 198.

2905 Vgl. Headey (1978), S. 201.

Wohnungsbau jener Zeit primär aufgrund der wirtschaftlichen Krise gering entlohnte, weiße Arbeitnehmer vorübergehend mit Wohnraum versorgte, von denen 30 % in der Rüstungsindustrie tätig waren,²⁹⁰⁶ und dass die öffentlichen Wohnanlagen vor allem in den Innenstädten gebaut wurden und nicht auf dem wertvolleren suburbanen Bauland, wo ihre Errichtung die wirtschaftlichen Interessen der Mittelschichten, der Developer und der Baufinanzierer tangiert hätte.²⁹⁰⁷

6.3.4 Die Restrukturierung der Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur

Die Restrukturierung der Finanzmärkte wurde in den USA der dreißiger Jahre als erfolgsversprechendere Strategie zur Belebung des Wohnungsbaus angesehen als eine generelle Subventionierung des Sektors. Geschaffen wurden hoch spezialisierte, hoch regulierte und vom allgemeinen Kapitalmarkt weitgehend separierte Institutionen.²⁹⁰⁸ Die zu Beginn staatlichen und in späteren Jahren staatlich geförderten Unternehmen wurden entwickelt, um ein manifestes Marktversagen in der Kreditallokation zu korrigieren, das Versagen privater Kreditinstitute, in ausreichendem Maße und langfristig bestimmte Sektoren der Volkswirtschaft mit Kapital zu versorgen, die als entscheidend für wirtschaftliches Wachstum und sozialen Frieden angesehen wurden. Insbesondere wurde die Kreditallokation an Eigenheimerwerber als nicht zufrieden stellend angesehen, denn die Herausbildung eines Massenmarktes für Wohneigentum erforderte die Schaffung von Rahmenbedingungen, die Haushalten mit durchschnittlichen Einkommen die Finanzierbarkeit ermöglichten.²⁹⁰⁹

Die Eingriffe des Staates in Bankenwesen und Baufinanzierung stießen in Wirtschaft und Bevölkerung kaum auf Widerstand, bewahrten sie doch den privatwirtschaftlichen Wohnimmobiliensektor mehr oder weniger vor seiner Auflösung.²⁹¹⁰ Obwohl die Wohneigentumsquote in den Krisenjahren der Weltwirtschaftskrise beträchtlich sank und der Wohnanteil an den Verbraucherausgaben bis 1934 auf 17,1 % anstieg,²⁹¹¹ legten die Finanzmarktreformen der dreißiger Jahre den Grundstock für die enorme Ausweitung des Eigenheimbesitzes nach dem Zweiten Weltkrieg.²⁹¹² Über einen langen Zeitraum waren über 85 % aller neu errichteten Wohneinheiten Einfamilienhäuser und nach 1930 verlor beinahe jede Kernstadt an Bevölkerung.²⁹¹³

Aus einem bisher äußerst liberalen Wohnungsbaufinanzierungssektor wurde im Jahre 1933 einer der im internationalen Vergleich am intensivsten regulierten. Alle Finanzinstitute wurden verpflichtet, Einlagenversicherungen abzuschließen. Banken und Sparkassen wurde untersagt, Niederlassungen in mehr als einem Bundesstaat zu unterhalten. Regulation Q legte Zinsobergrenzen für Spareinlagen fest und beschränkte das Aktivgeschäft der Sparkassen gegen die Gewährung steuerlicher Vergünstigungen sowie die Zulässigkeit einer um 0,25 % höheren Einlagenverzinsung auf die Kreditvergabe an den

2906 Vgl. Harloe (1995), S. 197, 199.

2907 Vgl. Headey (1978), S. 204.

2908 Vgl. Martens (1988a), S. 96.

2909 Vgl. Martens (1988a), S. 95; DeMarco/Rist (1998), S. 193.

2910 Vgl. Harloe (1995), S. 191.

2911 Vgl. US Bureau of the Census (1960), S. 179 f.

2912 Vgl. Grigsby (1990), S. 42 f.

2913 Vgl. Uhlig (1971), S. 44, 65.

wohnungswirtschaftlichen Sektor.²⁹¹⁴ Den Empfehlungen der 1931 ins Leben gerufenen Kommission für Hausbau und Hauseigentum/President's Conference on Homebuilding and Homeownership folgend, ermöglichte das Eigenheim-Darlehensgesetz/Federal Home Loan Act 1932 als Prototyp einer langen Reihe von Eigenheimförderprogrammen mit Hilfe der 1933 gegründeten Home Owners Loan Corporation die Refinanzierung von Wohnungsbauhypothesen mit Krediten zu einer Laufzeit von 15 Jahren und einem Förderzinssatz von 5 %.²⁹¹⁵ Die Förderlinie unterstützte ein Fünftel der amerikanischen Familien und refinanzierte bis zu ihrem Auslaufen im Sommer 1936 ein Sechstel der ausstehenden Hypothekarkredite. Es kam zu einem dramatischen Rückgang der Zwangsversteigerungen.²⁹¹⁶

Das 1932 geschaffene Federal National Home Loan Bank System war dem Federal Reserve System nachgebildet. Es bestand aus zwölf Zentralbanken und hatte die Aufgabe, den Mitgliedsinstitutionen eine Einlagenversicherung bereit zu stellen, die Liquiditätsversorgung im System zu sichern sowie die Bankenaufsicht über die Mitgliedsinstitutionen auszuüben.²⁹¹⁷ Die Mitgliedschaft war für Sparkassen und Bausparkassen obligatorisch und für kommerzielle Banken fakultativ.²⁹¹⁸

Mit dem Nationalen Wohnungsbaugesetz/National Housing Act 1934 wurde die Bundeswohnungsbaubehörde/Federal Housing Administration/FHA eingerichtet. Diese etablierte mit einem Grundkapital von \$ 10 Millionen ein umfassendes öffentliches Bürgschaftssystem für Wohnungsbaudarlehen. Section 203 des Gesetzes spezifizierte die versicherbaren Hypothesen, Section 221 die Modalitäten des sozialen Wohnungsbaus.²⁹¹⁹ Um dieses Bürgschaftssystem auf eine solide ökonomische Grundlage zu stellen, entwickelte die FHA ein äußerst detailliertes Bewertungssystem für Wohnungsbauhypothesen, das sowohl die Kreditwürdigkeit des Darlehensnehmers, als auch den Marktwert des Eigenheims in Verbindung mit dem Wohnumfeld explizit und differenziert einbezog und von der Branche vollständig übernommen wurde.²⁹²⁰ Hinsichtlich der Beleihungshöhe und der Beleihungskonditionen setzte die öffentliche Hypothesenversicherung Maßstäbe, nach denen die Finanzierungsinstitute auch alle nicht versicherten Hypothesen ausrichteten.²⁹²¹ Die Vorgabekriterien der bundesstaatlichen Behörden stuften suburbane Siedlungen tendenziell als sicherer und höherwertiger ein als innerstädtische Standorte.²⁹²² Bis in die Gegenwart hinein besitzt die Institution der öffentlichen Bürgschaft für Hypothekardarlehen für die Wohneigentumsbildung breiter Schichten des Volkes eine überragende Bedeutung, denn sie ermöglicht den Erwerb eines Eigenheims mit einem sehr geringem Eigenkapitaleinsatz von maximal 10 % und mit langfristiger Fremdfinanzierung zu einem günstigen Festzins, der de facto dem Zinssatz für risikolose Anlagen entspricht.²⁹²³

2914 Vgl. Martens (1988b), S. 134 f.; Harloe (1995), S. 153.

2915 Vgl. Uhlig (1971), S. 14; Headey (1978), S. 201; KfW (1982), S. 15.

2916 Vgl. Headey (1978), S. 202.

2917 Vgl. Grigsby (1990), S. 32; DeMarco/Rist (1998), S. 196.

2918 Vgl. Headey (1978), S. 201; KfW (1982), S. 15; U.S. General Accounting Office (1990), (1991), zit. nach DeMarco/Rist (1998), S. 186.

2919 Vgl. Uhlig (1971), S. 14; KfW (1982), S. 15; Martens (1988a), S. 96.

2920 Vgl. Grigsby (1990), S. 33.

2921 Vgl. KfW (1982), S. 23.

2922 Vgl. Peterson (1980), S. 413 ff.

2923 Vgl. Headey (1978), S. 203; KfW (1982), S. 23; Martens (1988b), S. 96, 135; Grigsby (1990), S. 32 f.; DeMarco/Rist (1998), S. 195.

Ein Sekundärmarkt für die von der FHA versicherten Hypothekendarlehen wurde 1938 mit der Gründung der Federal National Mortgage Association/FNMA/Fannie Mae geschaffen.²⁹²⁴ Fannie Mae übernahm das Zinsänderungsrisiko und das Liquiditätsrisiko der Kreditgeber, was diesen eine höhere Kreditschöpfung ermöglichte, und glich Liquiditätsunterschiede zwischen den Regionen aus.²⁹²⁵ Das Institut kaufte und verkaufte zwar versicherte Hypotheken, war aber im Regelfall ein Nettokäufer. Als konjunkturpolitisches Instrument der Zentralregierung versorgte Fannie Mae in Rezessionsphasen das Bankensystem über den forcierten Ankauf von versicherten Hypotheken mit zusätzlicher Liquidität.²⁹²⁶

6.3.5 Die Flächennutzungsplanung

Seit den dreißiger Jahren dominierten für die nächsten vier Dekaden die Interessen der etablierten Einwohner die kommunale Flächennutzungsplanung und andere Bodennutzungsregulierungen der Kommunen.²⁹²⁷ Die meisten größeren Städte und viele Vororte und Kleinstädte besaßen gegen Ende der Dekade ein Flächennutzungsrecht mit zunehmend differenzierterer Aufgliederung der Hauptnutzungstypen Wohnen, Handel und Industrie.²⁹²⁸ Mindestanforderungen an die Grundstücksgröße sowie Begrenzungen des Mehrfamilienhausbaus hielten kinderreiche Familien mit geringem Einkommen von guten Wohngebieten fern, unter anderem weil sie mehr an lokalen öffentlichen Gütern in Anspruch nahmen als ihrem Anteil an den Grundsteueraufkommen entsprach.²⁹²⁹

6.4 1939–1949: Die Marginalisierung des sozialen Wohnungsbaus

6.4.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

In weit größerem Ausmaß als im Ersten Weltkrieg boomte die amerikanische Wirtschaft im Zweiten Weltkrieg, als die Nachfrage nach Nahrungsmitteln, Transportleistungen und Waffen eskalierte. Zwischen 1938 und 1948 stieg das Bruttosozialprodukt um 65 %. Der Krieg erreichte in den frühen vierziger Jahren, was dem New Deal versagt blieb, Vollbeschäftigung und steigende Realeinkommen.²⁹³⁰ Zwei Drittel der in der Landwirtschaft Beschäftigten verließen die ländlichen Regionen, 1940 lebten schon 50 % der Farbigen in den Städten.²⁹³¹ Wiederum waren die USA, wie schon nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, das einzige Land, das aus dem bewaffneten Konflikt mit einer gestärkten Wirtschaft hervorging.²⁹³² Trotz eines relativ sanften Übergangs zur Friedenswirt-

2924 Vgl. Uhlig (1971), S. 14; KfW (1982), S. 14; Grigsby (1990), S. 33; Martens (1988b), S. 135; US General Accounting Office (1990), (1991), zit. nach DeMarco/Rist (1998), S. 186.

2925 Vgl. Headey (1978), S. 202; Martens (1988b), S. 135; DeMarco/Rist (1998), S. 196.

2926 Vgl. Grigsby (1990), S. 33.

2927 Vgl. Babcock/Besselman (1973), S. 25.

2928 Vgl. Mills (1979), S. 517.

2929 Vgl. Ladd (1998a), S. 13.

2930 Vgl. Harloe (1995), S. 213.

2931 Vgl. Häußermann (1983), S. 139 f.

2932 Vgl. Harloe (1995), S. 213.

schaft kam es jedoch bei Kriegsende zunächst zu einer kurzen Transitionsphase mit hoher Inflation, Preiskontrollen, heftigen Streiks und politischen Unruhen.²⁹³³

6.4.2 Das Wohnungsbaugesetz/Housing Act von 1949

1942 wurden die verschiedenen mit Wohnungs- und Städtebau befassten bundesstaatlichen Behörden zur Nationalen Wohnungsbaubehörde/National Housing Agency zusammengefasst und 1947 in die Dachorganisation Wohnungs- und Eigenheimfinanzierungsbehörde/Housing and Home Finance Agency mit den Unterabteilungen Federal Housing Administration/FHA zuständig für Hypothekenversicherung, Public Housing Administration/PHA verantwortlich für sozialen Wohnungsbau, Community Facilities Administration/CFA zuständig für kommunale Infrastruktur, Urban Renewal Administration/URA verantwortlich für Stadterneuerung sowie Federal National Mortgage Association/FNMA zuständig für Hypothekenrückversicherung integriert.²⁹³⁴

Das in der Folgezeit ständig ergänzte Wohnungsbaugesetz/Housing Act von 1949 enthält in seiner Präambel die Ziele der amerikanischen Wohnungspolitik:

*„... the realisation as soon as feasible of the goal of a decent home and suitable living environment for every American family, thus contributing to the development and redevelopment of communities and to the advancement of the growth, wealth, and security of the nation.“*²⁹³⁵

Inhaltlich legte es die gesetzliche Grundlage für die Stadterneuerung und sollte die Kommunen rechtlich und finanziell in die Lage versetzen, Stadterneuerungen durchzuführen.²⁹³⁶

Mit dem Wohnungsbaugesetz begann eine primär wachstumspolitisch motivierte, intensive Einflussnahme des Bundes auf den Städtebau.²⁹³⁷ Der Schwerpunkt der Stadterneuerung lag in den Anfangsjahren fast ausschließlich auf dem Gebiet der Modernisierung von Substandardwohnungen, in denen 1940 noch 48,6 % der Haushalte lebten, und der Verbesserung der Wohnungsverorgung der Unterschichten.²⁹³⁸ Da die Zentralregierung nicht die Kompetenz besaß, Wohnungsbau-, Stadterneuerungs- oder Planungsgesetze zu erlassen, benutzte sie das Instrument der Finanzhilfe zur Schaffung eines öffentlich-privaten Aktionsverbundes. Zuschüsse des Bundes konnten nur Städte der Staaten beantragen, die dafür die gesetzlichen Grundlagen geschaffen hatten.²⁹³⁹

6.4.3 Die Eigenheimförderung

Die steuerliche Förderung des Wohneigentums wurde mit den nach Kriegsende steigenden Grenzsteuersätzen zu einer einzel- und gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Einflussgröße.²⁹⁴⁰ Die 1941 und 1942 eingeführten Garantieprogramme FHA Section 603 und

2933 Vgl. Harloe (1995), S. 231.

2934 Vgl. Uhlig (1971), S. 15 f.

2935 Vgl. Headey (1978), S. 14.

2936 Vgl. Uhlig (1971), S. 17.

2937 Vgl. Uhlig (1971), S. 16; Park (1991), S. 39.

2938 Vgl. Headey (1978), S. 182; Uhlig (1971), S. 25.

2939 Vgl. Uhlig (1971), S. 22.

2940 Vgl. Martens (1988a), S. 100; Grigsby (1990), S. 43.

608 für vom privaten Sektor errichtete Wohneinheiten der Beschäftigten der Kriegsindustrie markierten den Beginn einer langen Reihe umfassender Hypothekenversicherungsprogramme für Bevölkerungsgruppen mit „besonderem Wohnbedarf.“²⁹⁴¹

Das in den dreißiger Jahren eingeführte Wohnungsbaufinanzierungssystem, das leicht erhältliche, zinsgünstige, langfristige Finanzierungen zu einem festen Zinssatz ermöglichte, erwies sich in den Nachkriegsdekaden, zusammen mit dem 1937 speziell für Kriegsveteranen eingeführten und äußerst erfolgreichen, neben dem FHA operierenden Bürgschaftssystem für zweitrangige Beleihungen Veteran Administration/VA, als Grundstein eines massiven Anstiegs im suburbanen Eigenheimbau.²⁹⁴²

Nicht nur der direkte Effekt der Senkung des Eigenkapitalanteils für eine relativ kleine Gruppe von Haushalten ist bei Evaluierung dieser öffentlichen Bürgschaftssysteme in Betracht zu ziehen, ein noch höher einzuschätzender indirekter Effekt ergab sich daraus, dass die öffentlich versicherten Erwerbsvorgänge hinsichtlich der Finanzierungsbedingungen und insbesondere der Beleihungshöhe schon vor dem Zweiten Weltkrieg Maßstäbe setzten, an den sich die Finanzierungsinstitutionen auch bei der Beleihung nicht versicherter Objekte orientierten.²⁹⁴³ Bereits zehn Jahre nach der Gründung der FHA, als der bedeutendste Anstieg der Wohneigentumsquote seinen Anfang nahm, garantierten beide Systeme die Finanzierung von etwa 40 % der neu errichteten Eigenheime.²⁹⁴⁴ Als 1948 die von der VA versicherten Darlehen in die Sekundärmarkttransaktionen der Fannie Mae einbezogen wurden, begann auch diese einen zunehmend bedeutenderen Einfluss auf die Wohnungsbaufinanzierung auszuüben.²⁹⁴⁵

6.4.4 Der Wohnungsbauboom der späten vierziger Jahre

Was nun folgte, wird in der Literatur als das goldene Zeitalter des US-amerikanischen Wohnungsbaus beschrieben, der längste und dynamischste Wohnungsbauboom, den die USA erlebte. Er begann fast unmittelbar nach Kriegsende, erreichte seinen Höhepunkt in der zweiten Hälfte der vierziger Jahre, flachte dann zunehmend ab und ging in den frühen siebziger Jahren zu Ende.²⁹⁴⁶

Lagen 1941 die Fertigstellungen noch unter denen von 1928, dem Jahr vor dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise, und kam der Wohnungsbau im Krieg auch beinahe zum Erliegen,²⁹⁴⁷ so wurden zwischen 1946 und 1950 bereits fast 4,9 Millionen Wohneinheiten errichtet.²⁹⁴⁸ Der Anteil der mit Bundesmitteln direkt geförderten Wohneinheiten sank von 45,4 % 1940–1944 auf 18,5 % 1945–1949.²⁹⁴⁹ Einflussreiche Lobbygruppen wie die Mortgage Bankers Association, die National Association of Realtors, die US Savings and Loans Association sowie seit 1942 die National Association of Home Builders konzentrierten nun ihre Aktivitäten voll auf den wohnungswirtschaftlichen Sektor der

2941 Vgl. Headey (1978), S. 205.

2942 Vgl. KfW (1982), S. 19; Martens (1988a), S. 96; Harloe (1995), S. 270.

2943 Vgl. BMRBS (1979a), S. 47.

2944 Vgl. Martens (1988a), S. 96.

2945 Vgl. KfW (1982), S. 14; DeMarco/Rist (1998), S. 196.

2946 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 193.

2947 Vgl. Headey (1978), S. 178.

2948 Vgl. Harloe (1995), S. 272.

2949 Vgl. HUD (1967), Tafel 2, S. 1.

Volkswirtschaft.²⁹⁵⁰ Die Wohnsuburbanisierung setzte sich mit erhöhter Dynamik fort.²⁹⁵¹ Es kam zu einem Verfall der Grundstückspreise in innerstädtischen Gebieten, die in 1931–1945 New York um 22,5 % und in Baltimore um 34,4 % sanken.²⁹⁵²

6.4.5 Der Niedergang des öffentlichen Wohnungsbaus

Als nach Kriegsende Vollbeschäftigung, steigende Realeinkommen und staatliche Eigenheimförderung weiten Schichten der Bevölkerung den Einstieg ins Wohneigentum ermöglichten und zudem der privater Sektor ebenfalls Mietwohnungen errichtete, hatte der öffentliche soziale Wohnungsbau weitgehend seinen Sinn verloren.²⁹⁵³ Selbst die Gewerkschaften, die vor dem Krieg zu den Befürwortern des öffentlichen Wohnungsbaus gezählt hatten, sprachen sich nunmehr für die Wohneigentumsförderung ihrer Mitglieder in Verbindung mit der Innenstadtsanierung als Quelle von Beschäftigungsmöglichkeiten aus.²⁹⁵⁴

Als 1948 der den Verwaltungsbehörden in den Kriegsjahren auferlegte Kündigungsstop für Fehlbeleger aufgehoben wurde, der dafür gesorgt hatte, dass die Bewohner ein relativ breites Spektrum der unteren Einkommensschichten darstellten und ihre Mietzahlungen die Betriebskosten und einen großen Teil des Kapitaldienstes deckten, war der öffentliche Wohnungsbau definitiv auf eine marginale Rolle in der Wohnungsversorgung festgelegt.²⁹⁵⁵ Zwar wurden noch ein Jahr lang in den Innenstädten, wo durch den Zustrom von Beschäftigten der Kriegsindustrie ein beträchtlicher Wohnungsmangel entstanden war, in äußerst ineffizienter Weise Wohnungen für Kriegsheimkehrer errichtet,²⁹⁵⁶ doch schon das Wohnungsbaugesetz von 1949 beschränkte den öffentlichen Wohnungsbau auf die Bereitstellung von rassistisch segregiertem Wohnraum für die von öffentlich geförderten, profitablen Stadterneuerungsprozessen verdrängten, überwiegend sehr armen und farbigen Bewohner, und die Administratoren der Programme gewannen schnell eine Reputation der Inkompetenz und der ineffizienten Arbeitsweise.²⁹⁵⁷

Im Gegensatz zum sozialen Wohnungsbau Europas war der Zugang auf die ärmsten Bevölkerungsschichten beschränkt. Die Mieten durften 80 % der niedrigsten Miete in der Kommune nicht überschreiten, Fehlbelegern wurde gekündigt und enge Kostenobergrenzen führten zu unzureichender Qualität und Ausstattung. Da das Tätigwerden des Zentralstaates im öffentlichen Wohnungsbau von der Autorisierung durch Bundesstaat und Kommune abhing, stand lokalen Interessengruppen ein weites Spektrum von Möglichkeiten der Blockade zur Verfügung. Viele Kommunalverwaltungen waren gezwungen, Referenden über spezielle Projekte abzuhalten, oft noch nach Projektbeginn.²⁹⁵⁸

2950 Vgl. Headey (1978), S. 195, 197.

2951 Vgl. Wiegandt (1997), S. 13.

2952 Vgl. Uhlig (1971), S. 89.

2953 Vgl. Harloe (1995), S. 199, 268.

2954 Vgl. Harloe (1995), S. 200, 272.

2955 Vgl. Harloe (1995), S. 268, 274.

2956 Vgl. Harloe (1995), S. 231, 269.

2957 Vgl. Harloe (1995), S. 199, 273.

2958 Vgl. Harloe (1995), S. 272.

6.4.6 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Es kam zu einer starken Verbesserung der Wohnungsversorgung des unteren Mittelstands und der mittleren Einkommensschichten.²⁹⁵⁹ Der Wohnkostenanteil an den Verbraucherausgaben sank als Folge der ausbleibenden Immobilientransaktionen und der Mietenregulierung der Kriegsjahre auf 10,6 % im Jahre 1950, um sich in der Folgezeit bei etwa 25 % einzupendeln.²⁹⁶⁰

Um 1950 wurde das selbst genutzte Wohneigentum die vorherrschende Wohnform.²⁹⁶¹ Die Wohneigentumsquote erhöhte sich zwischen 1940 und 1945 von knapp 40 % bei der städtischen Bevölkerung und landesweit 43,6 % auf 53,2 %²⁹⁶² und lag auch in den Folgedekaden auf einem im internationalen Vergleich hohen Niveau.²⁹⁶³ Mindestens ein Drittel der städtischen Haushalte war jedoch aufgrund zu niedriger Einkommen nicht in der Lage, sich am privaten Mietwohnungsmarkt ausreichend mit akzeptablem Wohnraum zu versorgen. In Untermiete lebten 1949 über 2,5 Millionen Haushalte und in Slums fünf Millionen.²⁹⁶⁴

Über die quantitative Wohnungsversorgung vor dem ersten Wohnungszensus im Jahre 1940 ist wenig bekannt. Aber bereits dieser erste Zensus etablierte schon während des Krieges mit der Definition von Überbelegung als einer Belegung eines Wohnraumes mit mehr als 1,0 Personen, eine Versorgungsnorm als Standard, die Schweden erst im Jahre 1965 zum Standard erklären konnte. Gemessen an diesem für die damalige Zeit extrem hohem Anspruch an die Wohnungsversorgung der Bevölkerung betrug der Anteil der in überbelegten Wohneinheiten lebenden Haushalte 1940 20,2 %.²⁹⁶⁵

6.5 1950–1969: Wohnungsbauboom, Suburbanisierung und Filtering

6.5.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Auf die Nachkriegsjahre folgte in den hochentwickelten Volkswirtschaften die längste Phase wirtschaftlichen Wachstums und steigenden Wohlstands seit der Industriellen Revolution. Die Arbeitslosenquoten sanken auf ein verschwindend geringes Niveau und negative Wachstumsraten des Sozialprodukts schienen der Vergangenheit anzugehören.²⁹⁶⁶ Die Ausweitung des Massenkonsums im Inland und eine politisch und militärisch unterstützte Expansion des Außenhandels mit riesigen Zahlungsbilanzüberschüssen bildeten die Grundlage für die Prosperität der den Welthandel dominierenden amerikanischen Volkswirtschaft.²⁹⁶⁷

In den frühen sechziger Jahren zeigten sich erste Anzeichen nachlassender Dynamik, die mit einer keynesianischen Wirtschaftspolitik aus Steuersenkungen und erhöhten

2959 Vgl. Harloe (1995), S. 272.

2960 Vgl. US Bureau of the Census (1960), S. 179 f.

2961 Vgl. Clark/Deurloo/Dieleman (1997), S. 7.

2962 Vgl. US Bureau of the Census (1960), S. 395, 400; Headey (1978), S. 212 f.

2963 Vgl. Martens (1988a), S. 90; Gyourko/ Linneman (1996), S. 318.

2964 Vgl. Harloe (1995), S. 271.

2965 Vgl. Headey (1978), S. 182.

2966 Vgl. Harloe (1995), S. 210.

2967 Vgl. Harloe (1995), S. 214, 228 f.

Staatsausgaben für den militärischen Sektor und für soziale Programme einschließlich hoher Subventionen für den wohnungswirtschaftlichen Sektor zunächst erfolgreich bekämpft werden konnte. Gegen Ende der Dekade ging dann die lange Periode inflationsfreien Wachstums ihrem Ende entgegen. Außenhandel und militärisches Engagement erbrachten nunmehr hohe Zahlungsbilanzdefizite. Zunächst stiegen, wie in den meisten Industriestaaten, die Preise weitaus schneller als die Arbeitslosenzahlen fielen, um in der folgenden Dekade in eine persistente Kombination aus hohen Inflationsraten und gesamtwirtschaftlicher Stagnation einzumünden.²⁹⁶⁸

Volatile Zinssätze in Verbindung mit Zinsobergrenzen für Spareinlagen führten regelmäßig zu Disintermediationsproblemen, wenn in Phasen steigender Zinssätze die reale Verzinsung von Spareinlagen sank. Nachdem die Sparkassen aufgrund der um 0,25 % höheren Einlagenverzinsung ihren Marktanteil beträchtlich ausgeweitet hatten, führte die Disintermediationskrise Mitte der sechziger Jahre dazu, dass sie nunmehr denselben Regulierungen unterworfen wurden wie die Geschäftsbanken und der Sekundärmarkt an Bedeutung gewann.²⁹⁶⁹

Zwischen 1950 und 1970 erhöhte sich die Bevölkerung der USA um ein Drittel, von etwas über 150 Millionen auf reichlich 200 Millionen. Über sechs Millionen Menschen wanderten zwischen 1945 und 1970 ein, zunächst aus Europa und dann zunehmend auch aus Lateinamerika und Ostasien.²⁹⁷⁰ In den Wachstumsregionen stieg die Bevölkerung in den sechziger Jahren um 44,2 %.²⁹⁷¹ Besonders dynamisch war die Entwicklung in den südlichen Bundesstaaten, wo die Bevölkerung dreimal so schnell wie in den anderen Regionen des Landes wuchs,²⁹⁷² sodass der Anteil dieser Regionen an den gesamten Baugenehmigungen, der noch 1945 ein Viertel betragen hatte, von einem Drittel im Jahre 1960 auf fast die Hälfte im Jahre 1970 anstieg.²⁹⁷³ Nur 8,1 % der Bevölkerung war 1950 65 Jahre alt und älter.²⁹⁷⁴

Die Urbansierungsquote erreichte im Jahre 1960 70 %.²⁹⁷⁵ Der Anteil der in den Ballungsgebieten lebenden Bevölkerung erhöhte sich zwischen 1950 und 1970 von 56 % auf 68,6 %, während die absolute Zahl der außerhalb dieser Gebiete lebenden Menschen sank. Der Anteil der innerstädtischen Bewohner stagnierte bei unverändert einem Drittel, die in den Vororten wohnende Bevölkerung erhöhte sich jedoch im selben Zeitraum von 23 % auf 37 %.²⁹⁷⁶ 20 Millionen Menschen, überwiegend Angehörige der Unterschichten, darunter 4 Millionen Farbige, verließen bis 1966 die ländlichen Regionen.²⁹⁷⁷ Lebten 1950 62 % der Farbigen in den Städten, so waren es 1965 bereits 80 %.²⁹⁷⁸ Unterhalb der Armutsgrenze lebte 1960 eine von vier Familien.²⁹⁷⁹ Armut betraf vor allem

2968 Vgl. Harloe (1995), S. 216.

2969 Vgl. Martens (1988b), S. 149–151; Grigsby (1990), S. 36.

2970 Vgl. US Bureau of Census (1991), S. 9, Tabellen 1, 7 und 5, 9.

2971 Vgl. Dowall (1988), S. 166.

2972 Vgl. Häußermann (1983), S. 140.

2973 Vgl. Häußermann (1983), S. 143.

2974 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 122.

2975 Vgl. Uhlig (1971), S. 39.

2976 Vgl. Fox (1985), S. 51.

2977 Vgl. Häußermann (1983), S. 139; Falke (1987), S. 75.

2978 Vgl. Häußermann (1983), S. 139 f.

2979 Vgl. Harloe (1995), S. 232.

einen beträchtlichen Teil der nicht-weißen Bevölkerung, die sich zunehmend in den rassistisch segregierten Innenstadtbezirken konzentrierte.²⁹⁸⁰

6.5.2 Wohnungsbauboom und Suburbanisierung

In allen hoch entwickelten Volkswirtschaften führten die steigenden Realeinkommen des langen Nachkriegsbooms zu einem Anstieg des privaten Verbrauchs, insbesondere auch des Wohnkonsums, den Subventionen zwar förderten, aber nicht hervor riefen.²⁹⁸¹ Hohe Wohnungsbauvolumina wurden als ebenso selbstverständlich angesehen wie hohe Wachstumsraten, steigende Realeinkommen und eine sorgfältig austarierte Unterstützung der wirtschaftlichen Dynamik durch die Politik.²⁹⁸² Private und öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Wohnungsbau mit ihren hohen Multiplikatoreffekten auf Konsum- und Investitionsgüterindustrien schufen steigende Beschäftigungsniveaus und steigende Realeinkommen und wurden von ihnen alimentiert.²⁹⁸³ Der im großen Umfang betriebene Wohnungsbau war nicht nur eine Reaktion auf die steigende Massenkaufkraft und den steigenden privaten Verbrauch, sondern ebenso sehr eine grundlegende Voraussetzung für dieses wirtschaftliche Wachstum, insbesondere in den Volkswirtschaften, in denen Bevölkerungswachstum und Beschäftigungsverlagerung von der ländlichen Agrarproduktion hin zur primär urbanen Beschäftigung in Industrie- und Dienstleistungsunternehmen zusammen trafen.²⁹⁸⁴

Der hohen und wachsenden Nachfrage nach Wohnraum wurde fast überall ein beträchtliches Ausmaß an öffentlicher Förderung zuteil. Dabei rekurrierten die staatlichen Entscheidungsträger im Allgemeinen auf die institutionellen Strukturen der Bereitstellung von Wohnraum, die sich in den vergangenen fünfzig Jahren, im Falle des privaten Mietwohnungsangebots über einen noch längeren Zeitraum, heraus gebildet hatten.²⁹⁸⁵ Das hatte zur Folge, dass die Form des individuellen Wohnkonsums in der Folgezeit nicht nur von den sozioökonomischen Eigenschaften des betreffenden Haushalts abhing, sondern vor allem die Charakteristika des gewachsenen institutionellen Gefüges widerspiegelte, sodass sich substantielle Unterschiede sowohl im internationalen als auch im intertemporalen und interregionalen Kontext ergaben.²⁹⁸⁶

Im Gegensatz zu Kontinentaleuropa kam es in den USA mit kontinuierlich steigendem Lebensstandard aller beschäftigten Gruppen und demzufolge wachsender gesamtwirtschaftlicher Kapitalakkumulation zu einem massiven Anstieg des suburbanen Wohneigentums. Breite Schichten der Bevölkerung nutzten, unterstützt durch die im New Deal entstandene Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur, die niedrigen Zinssätze in der Größenordnung von nominal 4 %, das billige Bauland, eine großzügige steuerliche Förderung sowie andere indirekt begünstigend wirkende staatliche Maßnahmen wie insbesondere den forcierten Schnellstraßenbau, einen großen Teil des neu erworbenen

2980 Vgl. Harloe (1995), S. 216.

2981 Vgl. Harloe (1988), S. 17.

2982 Vgl. Martens (1988a), S. 101.

2983 Vgl. Harloe (1995), S. 211.

2984 Vgl. Harloe (1995), S. 229.

2985 Vgl. Harloe (1988), S. 16.

2986 Vgl. Martens (1988a), S. 89.

Wohlstands zum Erwerb von Eigenheimen im Umland der Ballungsgebiete.²⁹⁸⁷ Durch die überwältigende Dominanz privatwirtschaftlicher Investitionen im wohnungswirtschaftlichen Sektor, die gleichwohl von der Bereitstellung der regulativen, finanziellen und physischen Infrastruktur durch den Staat abhingen, entstand eine einzigartige Form des Zusammenspiels von Markt und Staat, in der der Staat primär das bereit stellte, was die einflussreichen Marktakteure wünschten.²⁹⁸⁸

Die Anzahl der pro tausend Einwohner fertiggestellten Wohneinheiten und der Anteil des im wohnungswirtschaftlichen Sektors investierten Bruttosozialprodukts waren 1946–1960 im internationalen Vergleich relativ hoch. Nur wenige Länder, wie die Bundesrepublik Deutschland und Schweden, investierten und bauten mehr. Auch in den sechziger Jahren und Anfang der siebziger Jahre blieb die Anzahl der Fertigstellungen, wie in Schweden und einigen anderen sehr wohlhabenden Ländern, auf einem hohen Niveau, während der Anteil des investierten Bruttosozialprodukts sank.²⁹⁸⁹ In den sechziger Jahren verdoppelten sich die in den Vororten fertiggestellten Etagenwohnungen.²⁹⁹⁰ Der Anteil der in Mehrfamilienhäusern errichteten Wohneinheiten am Bauvolumen stieg von 1960 bis 1967 von 21 % bis auf etwa 50 %.²⁹⁹¹ Etwa 2 % der Neubauwohnungen waren 1966 Sozialwohnungen.²⁹⁹²

Massenproduktionsvorteile der Nutzung vorfabrizierter Bauteile, die Begrenzung des Angebots auf zwei bis drei standardisierte Typen pro Neubaugebiet und der Einsatz von hochspezialisierten Arbeitskräfteteams führten zu einer signifikanten Verringerung der Kosten eines durchschnittlichen Eigenheims und zur Herausbildung der Marktform der monopolistischen Konkurrenz. Neben zahlreichen kleineren und mittleren Bauträgerfirmen, die in Aufschwungsphasen in den Markt eintraten und ihn im Abschwung wieder verließen, dominieren bis heute wenige riesige Wohnungsbau- und Entwicklungsgesellschaften, die große Bodenpools ihr eigen nennen, den Markt.²⁹⁹³

6.5.3 Das öffentliche Bürgschafts- und Sekundärmarktsystem

Die öffentlichen Bürgschaftssysteme FHA und VA leisteten einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zu dem rapiden Anstieg des weitgehend standardisierten, suburbanen Wohneigentums der Nachkriegsdekaden.²⁹⁹⁴ Die günstigen Festzinsdarlehen, refinanziert mit relativ billigen, da mit einer Zinsobergrenze versehenen Spareinlagen machten den Erwerb individuellen Wohneigentums für den durchschnittlichen Haushalt zu einer zunehmend lohnenderen Investition.²⁹⁹⁵

Die FHA implementierte ihre Programme äußerst effizient und war bereits Anfang der siebziger Jahre nach Rückzahlung des Grundkapitals an das Schatzamt selbstfinan-

2987 Vgl. Falke (1987), S. 76; Wood (1988), S. 242; Grigsby (1990), S. 42; Harloe (1995), S. 16–18, 258.

2988 Vgl. Harloe (1995), S. 211.

2989 Vgl. Headey (1978), S. 178; Martens (1988a), S. 101.

2990 Vgl. Sprague/Vernez-Moudon (1982), S. 56.

2991 Vgl. Uhlig (1971), S. 65.

2992 Vgl. US Bureau of the Census (1967), S. 726.

2993 Vgl. BMRBS (1979a), S. 35; Martens (1988a), S. 104.

2994 Vgl. Headey (1978), S. 211 ff.; Martens (1988b), S. 135.

2995 Vgl. Martens (1988b), S. 135.

zierend.²⁹⁹⁶ In den fünfziger Jahren dehnte die FHA das Bürgschaftssystem auf Gruppen mit besonderem Wohnbedarf aus. Um dem begünstigten Personenkreis eine Finanzierung zu den üblichen Konditionen zu ermöglichen, waren die Versicherungsmodalitäten für die Darlehensgeber extrem vorteilhaft, beispielsweise wurden Wiederbeschaffungskosten statt der um die Abschreibungen gekürzten Anschaffungskosten angesetzt.²⁹⁹⁷ Section 220 förderte das innerstädtische Wohnen für Haushalte mit mittlerem und höherem Einkommen, Section 221 unterstützte Haushalte mit geringem Einkommen, die durch Stadterneuerungsaktivitäten verdrängt wurden, Section 231 förderte den Bau von Seniorenwohnanlagen und Section 234 das Stockwerkeigentum.²⁹⁹⁸ In den sechziger Jahren wurden Bürgschaftsprogramme für Haushalte mit niedrigem und geringem Einkommen sowie für ethnische Minoritäten aufgelegt, die jedoch an der fehlenden Kooperation der marktmächtigen Akteure scheiterten.²⁹⁹⁹ Section 202 förderte gemeinnützigen Wohnungsbau für Senioren, Section 221(d) (3) Haushalte, die die Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus geringfügig überschritten.³⁰⁰⁰ In den späten sechziger Jahren wurden die FHA-Bürgschaften auf Wohnmobilen und Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen innerstädtischen Wohnraums durch gering verdienende Haushalte ausgedehnt.³⁰⁰¹ Bis 1970 hatte die FHA ein Darlehensvolumen von etwa \$ 149 Milliarden versichert, von denen \$ 73,6 Milliarden ausstanden. Über \$ 50 Milliarden der versicherten Darlehenssumme entfielen auf Programme, die nicht, wie Section 203 und 207, für mittelständisches Wohneigentum in der Form des suburbanen Eigenheims oder der zentral gelegenen Eigentumswohnung konzipiert waren.³⁰⁰²

1954 wurde die FNMA in eine halbstaatliche Kapitalgesellschaft umgewandelt, bei der der Zentralstaat und die Kreditinstitute, die ihre Hypotheken an die FNMA verkauften, als Teilhaber fungierten.³⁰⁰³ 1968 wurde sie vollständig privatisiert und konnte nunmehr unbegrenzt Sekundärmarkttransaktionen mit konventionellen, nicht über staatliche Programme versicherten Hypotheken durchführen.³⁰⁰⁴

Der öffentliche Aufgabenbereich der FNMA wurde auf die neu gegründete Government National Mortgage Association/GNMA/Ginnie Mae übertragen, die als bundesmittelbare Körperschaft dem HUD unterstellt wurde. Ihre Hauptaufgaben waren der Ankauf von Hypotheken in Gebieten, in denen der Kapitalmarkt nicht aufnahmefähig war, sowie die Übernahme von Bürgschaften auf hypothekarisch gesicherte Obligationen der Institute des Hypothekarkredits, bei denen die zugrunde liegenden Pfandrechte ihrerseits FHA-gesichert oder VA-garantiert waren.³⁰⁰⁵ Sie entwickelte wenige Jahre später die äußerst erfolgreiche Finanzmarktinnovation der Mortgage-backed Securities.³⁰⁰⁶

2996 Vgl. Uhlig (1971), S. 14; Headey (1978), S. 213.

2997 Vgl. HUD (1974), S. 14; Headey (1978), S. 211.

2998 Vgl. Headey (1978), S. 211 f.

2999 Vgl. Kaiser Committee (1968), S. 58; Headey (1978), S. 213.

3000 Vgl. Headey (1978), S. 214 f.

3001 Vgl. Martens (1988a), S. 97.

3002 Vgl. HUD (1973), S. 192.

3003 Vgl. Uhlig (1971), S. 14; DeMarco/Rist (1998), S. 196.

3004 Vgl. U.S. General Accounting Office (1990), (1991), zit. nach DeMarco/Rist (1998), S. 186; KfW (1982), S. 14; Martens (1988b), S. 151; DeMarco/Rist (1998), S. 197.

3005 Vgl. KfW (1982), S. 14; Martens (1988b), S. 151.

3006 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 197.

Das Federal National Home Loan Bank System hatte bis 1951 sukzessive den zentral-staatlichen Anteil zurück erworben und nannte sich nunmehr Federal Home Loan Bank System.³⁰⁰⁷ 1970 gründete es eine eigene Sekundärmarktinstitution, die Federal Home Loan Mortgage Association/FHLMA/Freddie Mac mit der Aufgabe, Hypotheken aus dem Bestand der Kapitalsammelstellen und der Banken je nach Kapitalmarktlage zu kaufen oder zu verkaufen.³⁰⁰⁸

6.5.4 Die steuerliche Eigenheimförderung

Mit der expliziten Zielsetzung, die geographische und vertikale Mobilität der Eigenheimbesitzer zu erhöhen, wurde 1951 die Übertragung stiller Reserven beim Verkauf eines Hauptwohnsitzes zulässig, sofern die neu erworbene Wohnimmobilie den gleichen oder einen höheren Wert besaß und ein Jahr vor oder nach Verkauf, bei Neubau innerhalb von 18 Monaten, erworben und bezogen wurde.³⁰⁰⁹ 1964 wurde für Steuerzahler, die das 65. Lebensalter vollendet hatten, ein einmaliger Freibetrag von \$ 20.000 bei Veräußerung des Hauptwohnsitzes eingeführt, sofern dieser in fünf der acht dem Verkauf voran gegangenen Jahre als solcher genutzt worden war.³⁰¹⁰

6.5.5 Die problematische Entwicklung der Bodennutzung

Bis in die sechziger Jahre glaubte man an eine nahezu grenzenlose Verfügbarkeit von Bauland.³⁰¹¹ In den Ballungsgebieten erfolgte das Wachstum vor allem in den suburbanen Räumen. Bereits 1956 wurden drei Viertel aller neuen Wohneinheiten außerhalb der Kernstädte errichtet.³⁰¹² Lebte 1955 jeder Vierte im Vorort, so war es 1970 bereits jeder Zweite (55 %).³⁰¹³ Die wenigsten Infrastrukturleistungen wurden von öffentlichen Institutionen erbracht, große bauliche Veränderungen, wie Sanierung oder Vorortausbau wurden im Regelfall von privaten Firmen geplant, finanziert und durchgeführt.³⁰¹⁴ Der Anteil der Bodenkosten an den Gesamtkosten einer Wohnimmobilie erhöhte sich zwischen 1950 und 1960 von 10 % auf 25 %. Dynamische Regionen waren mit steigenden Bodenpreisen, Engpässen in Infrastruktur und kommunaler Planung sowie mit kaum tragbarer Wohnkostenbelastung konfrontiert, schrumpfende hatten mit der Problematik verfallender Stadtvierteln und suburbaner Überentwicklung zu kämpfen.³⁰¹⁵

Als Kehrseite der unkontrollierten und unbegrenzten Ausweisung von Bauland durch die Kommunen waren bereits in den fünfziger Jahren deutliche und unerwünschte

3007 Vgl. U.S. General Accounting Office (1990), (1991), zit. nach DeMarco/Rist (1998), S. 186; DeMarco/Rist (1998), S. 196.

3008 Vgl. KfW (1982), S. 14; Martens (1988b), S. 15; U.S. General Accounting Office (1990), (1991), zit. nach DeMarco/Rist (1998), S. 186.

3009 Vgl. Martens (1988a), S. 100; Auten (1998), S. 223.

3010 Vgl. Auten (1998), S. 223 f.

3011 Vgl. Hallett (1988), S. 183.

3012 Vgl. Uhlig (1971), S. 45.

3013 Vgl. Uhlig (1971), S. 45; US Bureau of the Census (1983), S. 2.

3014 Vgl. Häußermann (1983), S. 147 f.

3015 Vgl. Dowall (1988), S. 166 f.

Zersiedlungserscheinungen zu beobachten.³⁰¹⁶ Als Anfang der sechziger Jahre die rechtlichen Möglichkeiten der Stadtplanung erweitert wurden, begannen die Kommunen, Bauland gezielt zu verknappen.³⁰¹⁷ Selektive Flächennutzungsregeln stellten sicher, dass die Umgebung, in der die Kinder aufwuchsen und zur Schule gingen, mit den Lebensvorstellungen der eigenen Familie vereinbar waren und dass der Marktwert des Immobilienbesitzes als wichtigster Form der Vermögensbildung des Durchschnittshaushalts nicht durch den Zuzug einkommensschwacher oder gar farbiger Haushalte reduziert wurde.³⁰¹⁸

Unterstützt wurde der Prozess sozioökonomischer Segregation nach Einkommens- und Statushomogenität neben der gebietskörperschaftlichen Organisation des Schulwesens vor allem dadurch, dass die Grundsteuer als wichtigste kommunale Einnahmequelle etwa zur Hälfte von den Wohngebieten erbracht wurde.³⁰¹⁹ Auf die Grundsteuer entfielen 1930 68,0 %, 1940 54,5 %, 1950 44,3 % und 1957 43,4 % der kommunalen Einnahmen, auf staatliche und Bundeszuweisungen 1930 11,9 % und 1957 26,6 %.³⁰²⁰ Da die Grundsteuereinnahmen die kommunale Verschuldungsgrenze bestimmten und lokale Kreditinstitute und zahlungskräftige Bürger häufig als Käufer von Kommunalobligationen auftraten, nahmen diese durch ihr Verhalten als Kreditgeber sehr unmittelbar auf das Planungs- und Investitionsverhalten der Kommunen Einfluss.³⁰²¹

Der Wunsch nach sozioökonomischer Segregation, nach Einkommens- und Statushomogenität, wurde nun nicht mehr nur ausschließlich durch die Funktionsweise des Sickerprozesses abgesichert, sondern auch durch das Zoning, durch baupolizeiliche und planungsrechtliche Vorschriften vergleichbar mit der Bebauungsplanung, wie Mindestparzellengrößen, Minimalhöhen, Ausnutzungsziffern sowie Unzulässigkeit der Vermietung, deren Ziel es war, Unterschichten und einkommensschwache Haushalte de facto auszuschließen.³⁰²² Das bewirkte, dass diese Haushalte von den qualitativ hochwertigen öffentlichen Leistungen der suburbanen Kommunen, vor allem von den dort vorhandenen Bildungseinrichtungen, ausgeschlossen waren.³⁰²³ Auch hohe Abgaben für kommunale Dienstleistungen, deren Notwendigkeit, Benutzbarkeit und Ausrichtung schichtenspezifisch auf weiße Mittelstandsfamilien zugeschnitten waren, bildeten ein häufig angewandtes Mittel der sozialen Exklusion, ebenso der gezielte Verkauf von Grundvermögen an genau eingegrenzte sozioökonomische Gruppen verbunden mit der Garantie, nur an solche Gruppen zu verkaufen.³⁰²⁴

Die restriktiven Bebauungsvorschriften bezogen sich ausschließlich auf die Wohnungsnutzung, nicht aber auf die Entwicklung neuer Gewerbegebiete und Einkaufszentren, sodass in den sechziger und siebziger Jahren der Wohnsuburbanisierung die Suburbanisierung der Einkaufszentren und Gewerbebestände folgte.³⁰²⁵ In beinahe jedem Falle lagen die gezielt Bauland verknappenden suburbanen Kommunen im Umkreis grö-

3016 Vgl. BMRBS (1979a), S. 35.

3017 Vgl. BMRBS (1979a), S. 35; Hallett (1988), S. 184.

3018 Vgl. Downs (1981), S. 52; Ladd (1998c), S. 58.

3019 Vgl. Downs (1981), S. 52.

3020 Vgl. Uhlig (1971), S. 87.

3021 Vgl. Häußermann (1983), S. 148.

3022 Vgl. Ladd (1998c), S. 56; Häußermann (1983), S. 148; Falke (1987), S. 76 f.

3023 Vgl. Ladd (1998c), S. 59.

3024 Vgl. Häußermann (1983), S. 148.

3025 Vgl. Headey (1978), S. 186; Wiegandt (1997), S. 13.

ßerer Städte und benötigten deshalb keine eigene wirtschaftliche Basis.³⁰²⁶ Da unterschiedliche Bebauungsvorschriften innerhalb einer Kommune nicht zulässig waren aber jeder Vorort beim Bundesstaat die kommunale Selbständigkeit mit einem hohen Ausmaß an Autonomie beantragen konnte und im Regelfall auch erhielt, führte der Wunsch, über die Flächennutzungsplanung und die baupolizeilichen Vorschriften im Sinne des eigenen sozioökonomischen Profils entscheiden zu können und damit Barrieren sozioökonomischer Segregation aufzubauen, zu einer gebietskörperschaftlichen Fragmentierung des suburbanen Umlands der Ballungsgebiete.³⁰²⁷

In vielen Untersuchungen aus den sechziger Jahren konnte für die Ballungsgebiete des Nordostens und des Mittelwestens die regelmäßige Anwendung restriktiver Flächennutzungsplanung, in der Regel in der Form hoher, mit abnehmender geographischer Ausdehnung der zuständigen Gebietskörperschaft steigender und in den meisten Fällen die Parzellengrößen der tatsächlich erfolgten Bebauung beträchtlich überschreitender Mindestparzellengrößen nachgewiesen werden. Fiskalisches Zoning, die Ausgrenzung neuer Einwohner, für die erwartet wurde, dass die Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen die zusätzlichen Einnahmen aus Kommunalsteuern überschreiten würden, sowie hohe Mindestparzellengrößen waren unüblich in Bundesstaaten, in denen die Bebauungsplanung in den Händen großräumiger Gebietskörperschaften lag.³⁰²⁸

Versuche aus den sechziger Jahren, die kommunale Planung in stark fragmentierten Ballungsgebieten zu koordinieren, schlugen weitgehend fehl.³⁰²⁹ Als Bürgerrechtsbewegungen 1968 der restriktiven Flächennutzungsplanung die Verletzung des in der Verfassung festgeschriebenen Gleichheitsgrundsatzes vorwarfen, wurde zwar eine planungsrechtliche Diskriminierung aus rassistischen Beweggründen für unzulässig erklärt, nicht jedoch eine solche auf sozioökonomischer Basis.³⁰³⁰

6.5.6 Der Sicker- und Filterprozess und der Verfall der Innenstädte

Im Verlaufe der sechziger Jahre hatten die weißen Mittelschichten die Innenstadtdregionen weitgehend verlassen.³⁰³¹ Die von der dauerhaft guten konjunkturellen Lage und den damit verbundenen expandierenden Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer attrahierten neuen Bewohner der innerstädtischen Lagen waren überwiegend Angehörige ethnischer Minderheiten sowie Einwanderer aus Lateinamerika, die bedeutend niedrigere Haushaltseinkommen aufwiesen und damit auch den Stadtverwaltungen wesentlich niedrigere Grundsteuereinnahmen erbrachten.³⁰³² Der Sicker- und Filterprozess verbesserte zunächst über den Preisverfall auf den Übergangsmärkten die Wohnversorgung der Unterschichten und der ethnischen Minderheiten erheblich und ermöglichte manchen unter ihnen den Zugang zu guter Bausubstanz und zu Wohneigentum.³⁰³³ Gleichzeitig erwies er sich für die weißen Mittelschichten als idealer

3026 Vgl. Dowall (1988), S. 159.

3027 Vgl. Downs (1981), S. 49; Häußermann (1983), S. 147.

3028 Vgl. Regional Plan Association (1962); Ladd (1998a), S. 2; Ladd (1998c), S. 55, 59.

3029 Vgl. Hallett (1988), S. 192.

3030 Vgl. Ladd (1998a), S. 13.

3031 Vgl. Martens (1988a), S. 115.

3032 Vgl. Harloe (1995), S. 216, 232.

3033 Vgl. Downs (1981), S. 53, 92.

Mechanismus sozioökonomischer Segregation, denn die nachrückenden Bevölkerungsgruppen wurden nur mit dem Bestand versorgt, der von den ökonomisch mobilen und überwiegend weißen Haushalten aufgegeben worden war.³⁰³⁴

Der weitgehend unelastische und sich infolge neuer Aufgaben oft sogar erhöhende städtische Finanzbedarf war von einer schrumpfenden Steuerbasis aufzubringen.³⁰³⁵ Die Grundsteuersätze wurden angehoben. Während zwischen 1950 und 1967 die städtischen Steuern um 140 % und die städtischen Gesamteinnahmen um 43 % stiegen, nahmen die Kosten der öffentlichen Leistungen um 119 % zu, unter anderem deshalb, weil die Slums die Stadtbudgets in überdurchschnittlicher Höhe belasteten. Die Investitionstätigkeit ging zurück und vermehrt verlegten Zensiten mit etwas höherem Einkommen bei fort-dauernder Inanspruchnahme der kernstädtischen öffentlichen Leistungen ihren Wohnsitz über die Gemarkungsgrenzen.³⁰³⁶

Mit Mitteln der Bundesregierung geförderte innerstädtische Sanierungsprogramme wurden in zunehmendem Maße dazu eingesetzt, Wohn- und Geschäftsviertel mit hohem Grundsteueraufkommen zu errichten, den Fortzug des Mittelstands aus den Kernstädten aufzuhalten und eine stärkere Rückwanderung einzuleiten sowie sozioökonomisch und ethnisch unerwünschte Bevölkerungsgruppen aus den Innenstädten zu vertreiben.³⁰³⁷ Das Wohnungsbaugesetz von 1949 gewährte den Stadtverwaltungen für die Wohnraumsanierung eine Förderung in Höhe von zwei Dritteln der Differenz zwischen den Aufwendungen der Kommune für Ankauf, Abriss und Parzellierung sowie dem Veräußerungspreis an private Developer. Bereits das Wohnungsbaugesetz von 1954 erlaubte es, 10 % dieses Zuschusses für Nicht-Wohnzwecke einzusetzen. Der nicht zweckgebundene Teil der für die Innenstadtsanierung bereit gestellten bundesstaatlichen Gelder erhöhte sich bis 1959 auf 35 % und in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre auf bis zu 68 %, sodass die Städte große Teile der Fördermittel für Repräsentationsbauten verwendeten und die Errichtung von Luxuswohnanlagen ermöglichten anstatt Ersatzwohnraum für vertriebene Einwohner errichten zu lassen.³⁰³⁸ Der Anteil der mit Bundesmitteln direkt geförderten Wohneinheiten betrug 1950–1954 20,2 %, 1960 21,1 % und 1965 13,6 %.³⁰³⁹ An die Stelle der 1949–1968 abgerissenen 425.000 Wohneinheiten traten 125.000 neu errichtete, davon waren über die Hälfte Luxusapartments.³⁰⁴⁰ Schon 1970 stand für den hohen Anteil armer und nicht-weißer Familien auf dem Wohnungsmarkt kein ausreichendes Angebot an billigen Wohnungen mit zufrieden stellender Ausstattung mehr zur Verfügung.³⁰⁴¹

3034 Vgl. Westphal (1978), S. 80–88.

3035 Vgl. Wood (1988), S. 242.

3036 Vgl. Uhlig (1971), S. 88; Wood (1988), S. 242.

3037 Vgl. Uhlig (1971), S. 23; Harloe (1995), S. 232; 271 f.

3038 Vgl. Uhlig (1971), S. 23; Headey (1978), S. 209.

3039 Vgl. HUD (1967), Tafel 2, S. 1.

3040 Vgl. Harloe (1995), S. 272.

3041 Vgl. Uhlig (1971), S. 98.

6.5.7 Die Wohnungsbauförderprogramme des Ministeriums für Wohnungsbau und Stadtentwicklung/Department of Housing and Urban Development/HUD

In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre übernahm ein ehemaliger New Dealer und zugleich äußerst geschickter Strategie das Amt des Präsidenten, der die seit dem New Deal bedeutsamsten sozialen Reformen anregte.³⁰⁴² 1965 wurde die bisher unzureichende Koordination des wohnungspolitischen Instrumentariums durch die Gründung des Ministeriums für Wohnungsbau und Stadtentwicklung/Department of Housing and Urban Development/HUD entscheidend verbessert.³⁰⁴³ Dem HUD unterstellt wurden unter anderem die FHA, die GNMA, die VA, sowie auf Landesebene die PHA.³⁰⁴⁴ Dem 1968 gegründeten Städtebauinstitut/Urban Institute wurde die Aufgabe übertragen, Ziele und Möglichkeiten der Stadterneuerung auszuarbeiten und zu evaluieren.³⁰⁴⁵

Die beträchtlich ausgeweiteten Wohnungsbauförderprogramme, konzipiert für Haushalte des vierten Quintils der Einkommensverteilung, waren so ausgestaltet, dass sie zunächst über steuerliche Vorteile und Zuschüsse hohe Gewinne für Baufirmen, Investoren und Maklerfirmen abwarfen mit der Folge, dass sich nach Auslaufen der Förderung ab den siebziger Jahren viele Projekte als finanziell unsolide erwiesen.³⁰⁴⁶ Über die Gewährung von Blockzuschüssen wurden Kompetenz und Verantwortung von der zentralen auf bundesstaatliche und lokale Ebenen verlagert.³⁰⁴⁷

Nachdem sich die mit dem Wohnungsbau- und Stadtentwicklungsgesetz/Housing and Urban Development Act 1965 eingeführten objektgebundenen Mietkostenzuschüsse für den privatwirtschaftlichen Sektor als erfolglos und hochgradig missbrauchsanfällig erwiesen,³⁰⁴⁸ richtete das explizit die Ziele der amerikanischen Wohnungspolitik aus dem Jahre 1949 im Wortlaut wiederholende Folgegesetz 1968 für Familien mit niedrigem Einkommen ein Programm zur Wohneigentumsbildung sowie ein Programm zum privatwirtschaftlichen sozialen Mietwohnungsbau ein.³⁰⁴⁹ Das Wohneigentumsprogramm Section 235 förderte Wohneigentum bis zu einem Preislimit von \$ 18.000 für Familien mit einem Haushaltseinkommen zwischen \$ 3.000 und \$ 8.000. Das erforderliche Eigenkapital betrug bei einem Kapitaldienst von 20 % des Familieneinkommens in den meisten Fällen nur \$ 200. Das Mieterprogramm Section 236 gewährte den Investoren bei einer Mietobergrenze von 25 % des Haushaltseinkommens Zinssubventionen, die eine Eigenkapitalrendite von maximal 6 % ermöglichten.³⁰⁵⁰ Beide Programmteile erwiesen sich als äußerst erfolgreich, es wurden allein sechs Millionen geförderte Eigenheime errichtet.³⁰⁵¹

3042 Vgl. Harloe (1995), S. 232.

3043 Vgl. Uhlig (1971), S. 19; Headey (1978), S. 223.

3044 Vgl. KfW (1982), S. 17.

3045 Vgl. Uhlig (1971), S. 25.

3046 Vgl. Harloe (1995), S. 59, 276.

3047 Vgl. Harloe (1995), S. 233.

3048 Vgl. Uhlig (1971), S. 19; HUD (1974), S. 119 f.

3049 Vgl. Headey (1978), S. 14.

3050 Vgl. Headey (1978), S. 217.

3051 Vgl. Headey (1978), S. 176 f.; Grigsby (1990), S. 39.

6.5.8 Die problematische neue Rolle des öffentlichen Mietwohnungsangebots

Mit dem dramatischen Anstieg der Wohneigentumsquote war der Niedergang des öffentlichen Wohnungsbaus besiegelt. Im Zusammenspiel von Markt und Staat in der Bereitstellung von Wohnraum verblieb dem öffentlichen Sektor der USA nur eine geringe und zudem umstrittene und problematische Funktion.³⁰⁵² Für seine späteren ökonomischen und sozialen Probleme, die zu der Zeit manifest wurden, als sein Pendant in Europa zu blühen schien, wurden die Grundlagen gelegt.³⁰⁵³

Nachdem in den fünfziger Jahren die Fehlbelegerhaushalte freiwillig oder gezwungenermaßen den öffentlich bereitgestellten Wohnraum verließen, entwickelte dieser alsbald das Image der rassistisch segregierten Unterbringung stigmatisierter städtischer Unterschichten, sodass viele der in Wohnungsnot geratenen und berechtigten Haushalte ein entsprechendes Angebot ablehnten.³⁰⁵⁴ Waren 1948 25 % der Mieter Fehlbeleger, so sank ihr Anteil 1957 auf 1 %, während der Anteil der Farbigen sich von 37 % auf 48 % erhöhte. Das mittlere Haushaltseinkommen der Bewohner ging von 56 % auf 42 % des urbanen Haushaltseinkommens zurück und der Anteil der von Sozialhilfe lebenden Familien erhöhte sich von 29 % 1952 über 38 % 1957 bis auf 71 % im Jahre 1972 mit der Folge, dass der Zuschuss von 1950 bis 1957 von 27 % auf 78 % aufgestockt werden musste.³⁰⁵⁵

Als 1964 Senioren in den Berechtigtenkreis aufgenommen wurden, wurden bald darauf über 40 % der Wohneinheiten an überwiegend weiße, ältere Mitbürger vergeben, während die ethnischen Minderheiten, viele von ihnen alleinerziehend, mit den qualitativ minderwertigsten innerstädtischen Hochhaussiedlungen vorlieb nehmen mussten, in denen bald interdependente ökonomische, soziale und physische Probleme überhand nahmen, denen die Betreiber nicht mehr gewachsen waren.³⁰⁵⁶

Seit den fünfziger Jahren waren die Fertigstellungen bei großen zyklischen Schwankungen langfristig rückläufig.³⁰⁵⁷ Die weiteren Entwicklungen, insbesondere die 1968 eingeführte Mietobergrenze von 25 % des Haushaltseinkommens, ließen den öffentlichen Wohnungsbau in vielen Großstädten fast zum Erliegen kommen.³⁰⁵⁸ Erst 1972 wurden die im Wohnungsbaugesetz von 1949 für einen Sechsjahreszeitraum geplanten Fertigstellungszahlen erreicht.³⁰⁵⁹ Der öffentliche Sektor war und blieb, mit 1,2 % des Bestandes im Jahre 1967, bewohnt von 2,5 % der Bevölkerung 1970, der kleinste der entwickelten Volkswirtschaften.³⁰⁶⁰

3052 Vgl. Harloe (1995), S. 211.

3053 Vgl. Harloe (1995), S. 274, 357.

3054 Vgl. HUD (1974), S. 154; Harloe (1995), S. 274–276.

3055 Vgl. HUD (1974), S. 154; Harloe (1995), S. 274.

3056 Vgl. HUD (1974), S. 154; Harloe (1995), S. 73, 275, 277.

3057 Vgl. Harloe (1988), S. 53.

3058 Vgl. Headey (1978), S. 208; Harloe (1995), S. 268.

3059 Vgl. Harloe (1995), S. 273.

3060 Vgl. Headey (1978), S. 175; Harloe (1995), S. 277.

6.5.9 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Die Anzahl der Wohneinheiten stieg zwischen 1950 und 1960 von 46 Millionen auf 58 Millionen. Davon waren 5 % Zweitwohnsitze, 3 % standen leer und 19 % waren unzureichend ausgestattet,³⁰⁶¹ 8,7 % zeigten 1966 bei voller Ausstattung Anzeichen von Verfall.³⁰⁶² 1963 standen bereits 6,8 % der Wohneinheiten leer, 21 % der Luxuswohnungen, aber nur 1,4 % der Einfamilienhäuser.³⁰⁶³ Der Anteil der in unzureichend ausgestatteten Wohneinheiten lebenden Haushalte sank von 35,4 % 1950 über 16 % 1960 bis auf 7,4 % im Jahre 1970. Betroffen waren vor allem Mieter, Einpersonenhaushalte und Haushalte mit mehr als sechs Mitgliedern.³⁰⁶⁴ Fast der gesamte, nach dem Krieg errichtete Wohnraum, 42,3 % der Wohneinheiten im Jahre 1960 sowie 59,4 % 1970, war von zufrieden stellender Qualität, 12,5 % des Vorkriegsbestands wies Mängel auf.³⁰⁶⁵ Eine durchschnittlich große Wohneinheit bestand 1960 aus 4,9 Räumen mit einer Nutzfläche von 109 qm und war mit 2,9 Personen belegt.³⁰⁶⁶ 1970 lebten noch 8 % der Familien, drei Viertel von ihnen Farbige, in überbelegten Wohnungen.³⁰⁶⁷

Der über einen langen Zeitraum zu beobachtende Trend, dass sich die Wohnkosten langsamer erhöhten als die Lebenshaltungskosten und bei weitem langsamer als die Einkommen, ging Mitte der sechziger Jahre zu Ende.³⁰⁶⁸ Zwischen 1966 und 1972 stiegen die Wohnkosten der Eigentümer um 40 %, während der Verbraucherpreisindex um 25 % und das durchschnittliche verfügbare Einkommen um 39 % anstiegen.³⁰⁶⁹ 1970 entfiel 27,0 % des privaten Verbrauchs auf Wohnen und Wohnnebenkosten. Mieterhaushalte mussten einen höheren Anteil ihres Einkommens für das Wohnen aufwenden als Eigentümerhaushalte.³⁰⁷⁰ Mietzahlungen beanspruchten 1960 35,5 % und 1970 bei einer durchschnittlichen Qualitätsverbesserung um 27,1 %, die vor allem das unterste Qualitätssegment betraf, den bedenklich hohen Wert von 39,6 % des Haushaltseinkommens.³⁰⁷¹

In den fünfziger und sechziger Jahren sanken die realen Wohnimmobilienpreise.³⁰⁷² Durchschnittlich 8,5 % des Eigentümerwohnungsbestands wechselte jährlich den Besitzer.³⁰⁷³ Die Preisdifferenz zwischen Neubau im suburbanen Umland und innerstädtischem Altbau betrug 1960 12 %.³⁰⁷⁴ Neubauwohneigentum kostete 1955 2,0, 1964 2,9 und 1975 3,2 mittlere Haushaltsnettoeinkommen.³⁰⁷⁵ Etwa ein Drittel eines durchschnittlichen Haushaltseinkommens wurde 1969 für ein neu errichtetes Eigenheim ausgegeben.³⁰⁷⁶ Die Wohneigentumsquote erhöhte sich von 1950 55,0 % über 61,9 % 1960

3061 Vgl. Uhlig (1971), S. 54 f.

3062 Vgl. Uhlig (1971), S. 56.

3063 Vgl. US Bureau of the Census (1967), S. 725.

3064 Vgl. Headey (1978), S. 182.

3065 Vgl. United Nations (1973) S, 208.

3066 Vgl. Uhlig (1971), S. 55.

3067 Vgl. Headey (1978), S. 179.

3068 Vgl. Green/Hendershott (1996), S. 465.

3069 Vgl. HUD (1974), S. 216.

3070 Vgl. HUD (1974), S. 237.

3071 Vgl. HUD (1974), S. 235, 237.

3072 Vgl. Green/Hendershott (1996), S. 467.

3073 Vgl. BMRBS (1979a), S. 37.

3074 Vgl. Lowry (1980), S. 188–191.

3075 Vgl. BMRBS (1979a), S. 31.

3076 Vgl. James (1980), S. 141.

auf 62,9 % 1970.³⁰⁷⁷ In diesem Zeitraum lag der Anteil der Eigentümerhaushalte in den unteren Einkommensklassen kaum unter 50 % und der der städtischen Bevölkerung kaum unter 60 %.³⁰⁷⁸

6.6 1970–1979: Wohnungsbau in der Stagflation

6.6.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Stagflation, die Kombination von hohen Inflationsraten und wirtschaftlicher Stagnation, erwies sich als das persistente Problem der siebziger Jahre.³⁰⁷⁹ Vielfach waren die Realzinsen negativ.³⁰⁸⁰ Keynesianische Nachfragesteuerung, die in Zeiten hoher wirtschaftlicher Dynamik zufrieden stellende Ergebnisse gezeitigt hatte, führte nur noch zu höheren Inflationsraten, Zahlungsbilanz- und Haushaltsdefiziten.³⁰⁸¹ Ab Mitte der siebziger Jahre ging man zu einer monetaristischen Wirtschaftspolitik über. Die Prioritäten verlagerten sich vom Vollbeschäftigungs- und Wachstumsziel hin zu Disinflation, Rückführung von Haushalts- und Zahlungsbilanzdefiziten, Deregulierung und Verringerung der Staatsquote, verbunden mit hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten an Einkommen und Beschäftigung. In den späten siebziger Jahren hatten sich in der OECD die Arbeitslosenquoten im Vergleich zu 1962–1973 verdoppelt, die Kapazitätsauslastung lag zwischen 85 % und 95 %, Exportwachstum und Produktivität sanken.³⁰⁸²

Die USA blieb zwar trotz des Zusammenbruchs der alten Industrien aufgrund ihrer Größe ein wichtiger Akteur der Weltwirtschaft,³⁰⁸³ aber die realen Haushaltseinkommen stagnierten zwischen 1970 und 1985 und die geringfügige Erhöhung des verfügbaren realen Pro-Kopf-Einkommens kam nur durch die Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße zustande.³⁰⁸⁴ Als die Kapitalmarktzinsen in den späten siebziger Jahren unerwartet hoch anstiegen, kam es zu einer erneuten Disintermediationskrise, und die Sparkassen und Sekundärmarktinstitutionen hatten aufgrund ihrer langfristigen Ausleihungen zu festen Zinssätzen und des Abzugs von Spareinlagen gewaltige Verluste zu verbuchen, die letztlich vom Steuerzahler zu tragen waren.³⁰⁸⁵

Zwischen 1970 und 1980 wanderten 4,5 Millionen Menschen ein, wobei sich die Einwanderung aus Asien fast vervierfachte.³⁰⁸⁶ Die Anzahl der Haushalte stieg um 27 %, und die durchschnittliche Haushaltsgröße verringerte sich von 3,11 auf 2,75 Personen.³⁰⁸⁷ Die Gruppe der 25–35-jährigen wuchs von 1970 bis 1976 um 16 % und damit stärker als alle anderen Altersgruppen, während sich der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte von

3077 Vgl. US Bureau of the Census (1960), S. 395, 400; Headey (1978), S. 175; Gyourko/Linneman (1996), S. 318.

3078 Vgl. BMRBS (1979a), S. 26 f.; KfW (1982), S. 21.

3079 Vgl. Harloe (1995), S. 216.

3080 Vgl. Martens (1988a), S. 124 f.

3081 Vgl. Harloe (1988), S. 18, 370.

3082 Vgl. Harloe (1995), S. 370 f.

3083 Vgl. Harloe (1995), S. 369 f.

3084 Vgl. Grigsby (1990), S. 27.

3085 Vgl. Harloe (1988), S. 18; Grigsby (1990), S. 36; Ball (1994), S. 98; DeMarco/Rist (1998), S. 198.

3086 Vgl. US Bureau of Census (1991), Tabellen 1, 7 und 5, 9, S. 9.

3087 Vgl. Sprague/Vernez-Moudon (1982), S. 55 f.

47 % auf 52 % erhöhte.³⁰⁸⁸ Die Erwerbsquote der Frauen stieg von 1950 bis 1978 von 33,9 % auf 49 %. Besonders stark war die Zunahme der Berufstätigkeit junger Ehefrauen.³⁰⁸⁹ Während aus wirtschaftlich schwachen Regionen Bevölkerung abwanderte, erhöhte sich in den Wachstumsregionen des Südens und Westens, im so genannten Sunbelt, die Bevölkerung um 33,9 %, ³⁰⁹⁰ sodass sich die regionalen Disparitäten verschärften.³⁰⁹¹

1980 lebten etwa 60 % der Weißen in den Ballungsgebieten³⁰⁹² und 60 % der Bevölkerung der Ballungsgebiete im suburbanen Raum. Der Anteil der Farbigen in den Kernstädten von Großstädträumen mit mehr als einer Million Einwohnern, deren durchschnittliches Haushaltseinkommen um 42 % unter dem durchschnittlicher weißen Familien lag, erhöhte sich zwischen 1960 und 1975 von 16,4 % auf 22,6 %, was einer massiver Zuwanderung von Armutsbevölkerung gleich kam.³⁰⁹³

6.6.2 Proposition 13 und restriktive Flächennutzungsplanung

Als in den siebziger Jahren die Baby-Boom-Generation erwachsen wurde, lag die aggregierte Nachfrage nach Wohnraum um mehr als das Doppelte über der jeder anderen Dekade und um 50 % höher als in den achtziger Jahren.³⁰⁹⁴ Restriktive Flächennutzungsplanungen und korrespondierende baupolizeiliche Vorschriften in suburbanen Kommunen waren allgemein üblich geworden und bewirkten in den frühen siebziger Jahren, auf dem Höhepunkt der Haushaltsgründungen dieser außerordentlich zahlreichen Generation, eine Krise in der Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum.³⁰⁹⁵ 1966 wurde von prominenten Stadtplanern die Einrichtung überregionaler Planungskontrollbehörden angemahnt und ein Prototyp eines Flächennutzungsplans ausgearbeitet,³⁰⁹⁶ und die Kommission für urbane Probleme/National Commission on Urban Problems empfahl den Aufbau kommunaler Bodenpools, um bezahlbares Wohnen zu ermöglichen und der Landschaftszersiedlung Einhalt zu gebieten.³⁰⁹⁷ Bis 1975 hatten 27 Bundesstaaten eine bundesstaatliche Planungskontrolle eingeführt, aber diese bezog sich im Regelfall lediglich auf die ländlichen Regionen, nur in wenigen Staaten wurden die Ballungsgebiete einbezogen.³⁰⁹⁸ Nun begann auch die Rechtsprechung, die Belange künftiger Einwohner bei der Beurteilung planungsrechtlicher Vorschriften zu berücksichtigen.³⁰⁹⁹

In den suburbanen Räumen der Wachstumsregionen gewann der Wunsch nach einer Begrenzung der Steuer- und Abgabenbelastung an Bedeutung. Die 1978 in einer Volksabstimmung in Kalifornien mit Proposition 13 eingeführte Obergrenze für staatliche

3088 Vgl. James (1980), S.144; Downs (1981), S. 77.

3089 Vgl. Alonso (1980), S. 43 f.

3090 Vgl. Dowall (1988), S. 166.

3091 Vgl. Martens (1988a), S. 115.

3092 Vgl. Häußermann (1983), S. 139 f.

3093 Vgl. US Bureau of the Census (1983), S. 2.

3094 Vgl. Green/Hendershott (1996), S. 478.

3095 Vgl. Headey (1978), S. 186; Dowall (1988), S. 159 f.

3096 Vgl. Dowall (1988), S. 158.

3097 Vgl. Dowall (1988), S. 155; Kenn (1996), S. 104 f.

3098 Vgl. Dowall (1988), S. 158.

3099 Vgl. Babcock/Besselman (1973), S. 25.

Ausgaben fand schnell Nachahmer in anderen Bundesstaaten.³¹⁰⁰ Proposition 13 begrenzte den Grundsteuersatz, der im Landesdurchschnitt im Zuge effizienter, Computer basierter Wertermittlungsverfahren von 1,5 % 1962 auf etwa 2 % des Verkehrswerts angestiegen war, auf 1 % des Kaufpreises.³¹⁰¹ Hatten die Kommunen bisher die Infrastruktur der Neubaugebiete aus den Grundsteuereinnahmen, die 1973 etwa 84 % aller lokalen Steuereinnahmen erbrachte, finanziert, so gingen sie nunmehr dazu über, von den zukünftigen Einwohnern Infrastrukturabgaben zu erheben, öffentliche Leistungen zunehmend zu privatisieren und neue Wohngebiete aufgrund niedriger Transaktionsquoten und hoher Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen als unerwünscht zu betrachten.³¹⁰² Die Stadt Pittsburgh führte, indem sie den Bodenwert mehr als fünfmal so stark belastete wie den Gebäudewert, de facto eine Bodenwertsteuer ein und löste damit einen Bau-boom im gewerblichen Sektor aus, wo sich die Fertigstellungen im Vergleich zu den beiden vorangegangenen Dekaden im Durchschnitt um 70 % erhöhten.³¹⁰³

6.6.3 Der Wohnungsbau

In den frühen siebziger Jahren kam es zu einer Abflachung des Anstiegs der wohnungswirtschaftlichen Investitionen, die dann in den Folgedekaden auf etwa gleich hohem Niveau verblieben.³¹⁰⁴ Im Gegensatz zu Kontinentaleuropa, wo in den siebziger Jahren aufgrund des Rückgangs des Mietwohnungsbaus die Fertigstellungen beträchtlich sanken und die zyklischen Schwankungen sich verstärkten,³¹⁰⁵ setzte sich in den USA die Dynamik im Eigenheimbau in den Wachstumsregionen aufgrund beträchtlicher Wanderungsgewinne bei höherer Volatilität und stärkerer Reaktion auf Veränderungen makroökonomischer Variablen ungebrochen fort.³¹⁰⁶

Eigenheime galten während der starken Inflationsphasen in den siebziger Jahren als bevorzugtes Mittel, Geld inflationssicher anzulegen und von der realen Entwertung des aufgenommenen Fremdkapitals zu profitieren.³¹⁰⁷ In vielen Teilmärkten entsprachen zwischen 1977 und 1980 die nominalen Wertsteigerungen der Wohnimmobilien den nominalen Hypothekenzinsen und die Nachsteuerbelastung lag weit darunter.³¹⁰⁸ Viele der aus der Konzentrationswelle der späten sechziger Jahre hervorgegangenen großen Bau-firmen entwickelten kunstvolle Finanzierungs- und Bodenvorratstechniken sowie aggressive Marketingstrategien. Jede der zehn größten gründete in den frühen siebziger Jahren mindestens eine Baufinanzierungstochter, die je nach Marktlage als Absatzhelfer oder Haupteinnahmequelle diente.³¹⁰⁹

3100 Vgl. Harloe (1995), S. 390.

3101 Vgl. Dowall (1988), S. 160–162.

3102 Vgl. Häußermann (1983), S. 148; Dowall (1988), S. 162; Dresch/Sheffrin (1998), S. 366, 368; Ladd (1998a), S. 14, 20.

3103 Vgl. Ladd (1998b), S. 27; Oates/Schwab (1998), S. 133.

3104 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 193.

3105 Vgl. Martens (1988a), S. 101.

3106 Vgl. Harloe (1988), S. 30; Martens (1988a), S. 122.

3107 Vgl. Downs (1981), S. 52; Martens (1988a), S. 122.

3108 Vgl. Green (1996), S. 348.

3109 Vgl. Martens (1988a), S. 105.

Neben Eigentumswohnungen, teils als Neubau, teils als umgewandelte Mietwohnungen für die in die Innenstädte zurückwandernden mittelständischen Haushalte,³¹¹⁰ gewann die Wohnmobilität als Alternative zur Mietwohnung rasch an Bedeutung.³¹¹¹ Ihr Anteil an der Eigenheimproduktion erhöhte sich zwischen 1950 und 1972 von einer vernachlässigbar geringen Größenordnung auf ein Drittel.³¹¹²

6.6.4 Stadterneuerung und Gentrification

Die Steuer- und Bürgerschaftspolitik, die ständig neues Angebot schuf und die Erhaltung des Bestandes vernachlässigte, verstärkte und beschleunigte die Suburbanisierung und damit den Niedergang der Kernstädte.³¹¹³ In ihnen lebte 1970 etwa ein Zehntel der Bevölkerung, 22,6 Millionen Menschen, darunter 12,9 Millionen Farbige,³¹¹⁴ die nur schwer Zugang zu den industriellen Arbeitsplätzen im Umland fanden.³¹¹⁵ Insbesondere in den Boomjahren 1970–1973 lag die Neubaurate in vielen Großstadträumen über der Haushaltsbildungsrate. Das verschärfte den Sickerprozess so sehr, dass sich Stabilität auf niedrigem Niveau nicht einstellen konnte, sodass auch bisher relativ stabile, mittelständische Wohngebiete in den Sog des Verfalls gerieten und die Nachfrage in älteren innerstädtischen Wohngebieten fast völlig zum Erliegen kam.³¹¹⁶ Weil die Betriebskosten, die im älteren Hausbestand bis zu 60 % der Bruttomiete ausmachten, wesentlich schneller stiegen als die Bruttomieteträge, sanken die Nettoerträge um 32 %.³¹¹⁷ Es kam zu einem starken Rückgang der Objektwerte.³¹¹⁸ Banken weigerten sich, in niedergehenden Stadtteilen Hypotheken zu gewähren.³¹¹⁹ Große professionelle Vermietergesellschaften ersetzten die vorher typischen kleinen Amateurvermieter.³¹²⁰

Die Städte, denen in den sechziger und frühen siebziger Jahren sowohl die von der gewerblichen Wirtschaft wie die vom Immobilienbesitz abhängige Steuerbasis verloren ging,³¹²¹ versuchten, die Bemessungsgrundlagen trotz sinkender Marktwerte konstant zu halten oder sogar zu erhöhen³¹²² und leisteten damit der Abwanderung der belasteten einkommensstärkeren und zugleich mobileren Haushalte Vorschub.³¹²³ Die im Vergleich zum Umland durchschnittlich um 20 % höhere Steuerbelastung in den Kernstädten³¹²⁴ und die Vernachlässigung von Problemgebieten durch die Stadtverwaltungen³¹²⁵ führten

3110 Vgl. Martens (1988a), S. 116.

3111 Vgl. Headey (1978), S. 191.

3112 Vgl. Martens (1988a), S. 105.

3113 Vgl. Headey (1978), S. 219; Peterson (1980), S. 413 ff.

3114 Vgl. Headey (1978), S. 185.

3115 Vgl. Berry/Kasarda (1977), S. 241.

3116 Vgl. Falke (1987), S. 80 f.

3117 Vgl. The President's National Urban Policy Report (1980), Kap. 5, S. 12.

3118 Vgl. Falke (1987), S. 81.

3119 Vgl. Falke (1987), S. 95.

3120 Vgl. Sternlieb/Burchell (1973), S. 55–62, 124.

3121 Vgl. Bradbury/Downs/Small (1981), S. 26.

3122 Vgl. Sternlieb/Burchell (1973), S. 71 ff., 182.

3123 Vgl. Oakland (1979), S. 330, 351; Bradbury/Downs/Small (1981), S. 97–108; Wood (1988), S. 243.

3124 Vgl. Bradbury/Downs/Small (1981), S. 97–108.

3125 Vgl. Falke (1987), S. 95.

häufig zur Unverkäuflichkeit der wegen Steuerschulden in den Besitz der Kommunen übergegangenen Immobilien.³¹²⁶

Weil die Städte zunehmend weniger in der Lage waren, grundlegende öffentliche Funktionen zu erfüllen, übernahm die Zentralregierung eine immer größere Verantwortung für die kommunalen Finanzen, insbesondere für das Schulwesen.³¹²⁷ Für die 47 größten amerikanischen Städte betrug 1978 der Anteil der Zuschüsse des Zentralstaats 49,7 % und der der einzelstaatlichen Zuschüsse einschließlich der über die Einzelstaaten gegebenen Zuweisungen 35,4 % der eigenen Einnahmen.³¹²⁸ Die massiven Finanzspritzen linderten die Probleme, kompensierten die abträglichen Konsequenzen anderer zentralstaatlicher Politiken gegenüber den Städten und sicherten deren fiskalische Überlebensfähigkeit.³¹²⁹

Anfang der siebziger Jahre kam die Zuwanderung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen in die Kernstädte zum Stillstand.³¹³⁰ In den Innenstädten entstand ein breites Angebot an hoch qualifizierten Arbeitsplätzen, das zu einer Nachfrage nach Wohnraum in der Nähe führte.³¹³¹ Gestiegene Energiekosten und die abnehmende Bedeutung der Kernfamilie mit Kindern in der amerikanischen Gesellschaft fanden ihren Widerhall in einer Neubewertung des innerstädtischen Wohnens.³¹³² In den Städten verzeichneten die kinderlosen Ein- und Zweipersonenhaushalte der Altersgruppe der 25–35-jährigen eine Zunahme um 19 %, während die anderen Haushalte um 4 % schrumpften.³¹³³ Aus dem suburbanen Umland kehrten zwischen 10 % und 18 % der Haushalte in die Stadt zurück.³¹³⁴

Erneuerungsbemühungen fanden sich in den späten siebziger Jahren in jeder der 30 größten Städte, wo in den betroffenen Stadtteilen zwischen 20 % und 50 % des Bestandes instand gesetzt wurde.³¹³⁵ Bei außergewöhnlichen Nachfragebedingungen wie einem überproportionalen Arbeitsplatzwachstum im tertiären Sektor oder Restriktionen auf dem Wohnungsmarkt des gesamten Großstadtraumes durch Wachstumsbeschränkungen oder geographische Faktoren erlangte die Revitalisierung sogar stadtweite Bedeutung.³¹³⁶ Zwischen 1970 und 1977 wuchsen die Ausgaben für Instandhaltung in den Kernstädten real um 46 % im Vergleich zu 19 % im suburbanen Umland und hielten sich weiterhin auf einem real dauerhaft höherem Niveau.³¹³⁷ Drei Viertel der Investitionen erfolgten für den Eigenbedarf, und weit über die Hälfte der neuen Eigentümer kamen aus der Kernstadt.³¹³⁸ In Stadtteilen, die schon immer Wohngebiete von Facharbeitern und unteren Mittelschichten waren und sich in baulich gutem Zustand befanden, kam es zu Erneuerungsmaßnahmen durch die wohlhabenderen Bewohner, die

3126 Vgl. Sternlieb/Burchell (1973), S.XVII.

3127 Vgl. Oakland (1979), S. 327; Ladd (1998a), S. 5.

3128 Vgl. McKay (1980), S. 54–56.

3129 Vgl. Falke (1987), S. 55.

3130 Vgl. Falke (1987), S. 117.

3131 Vgl. Downs (1981), S. 79.

3132 Vgl. Alonso (1980), S. 41 f.; Wood (1988), S. 243.

3133 Vgl. James (1980), S.146; Downs (1981), S. 77.

3134 Vgl. Clay (1979), S. 14 f.

3135 Vgl. Falke (1987), S. 109.

3136 Vgl. Falke (1987), S. 112.

3137 Vgl. James (1980), S.133.

3138 Vgl. Clay (1979), S. 3, 14 f.

3139 Vgl. Clay (1979), S. 44 ff.

das Preisgefälle zwischen suburbanem und innerstädtischem Wohnungsteilmarkt davon abhielt, ihre Wohnsituation durch Kauf eines Hauses im Umland zu verbessern.³¹⁴⁰ Zu kapitalintensiver Renovierung alter Bausubstanz im Sinne von Gentrification-Prozessen kam es typischerweise in den Stadtteilen, die früher einmal von der Oberschicht bewohnt worden waren³¹⁴¹ und wo die Bausubstanz in fast der Hälfte der Fälle über 100 Jahre alt war.³¹⁴²

Die Stadterneuerungsförderung hatte zur Folge, dass unzureichend ausgestattete Wohneinheiten fast völlig vom Markt verschwanden und zwischen 1974 und 1980 das Angebot an Billigstmietwohnungen um 1,4 Millionen Wohneinheiten zurück ging.³¹⁴³ Die wichtigsten Förderlinien für die lokale Stadtentwicklungspolitik waren das 1974 eingeführte Community Development Block Grant Program als pauschale Mittelzuweisung, gewichtet gemäß Einwohnerzahl, Überbelegung und Armut, an die Gebietskörperschaften, denen die Wahl der spezifischen Maßnahmen überlassen wurde, und das 1977 eingeführte Urban Development Action Grant Program.³¹⁴⁴

6.6.5 Die steuerliche Wohneigentumsförderung

Die Wechselwirkung zwischen Inflation und regressiver steuerlicher Wohneigentumsförderung und ihre Auswirkung auf die relative Rendite wohnungswirtschaftlicher Investitionen zeigte sich Mitte sechziger bis Ende siebziger Jahre besonders deutlich in den USA, als die realen nachsteuerlichen Wohnungsnutzungskosten aufgrund der mit steigenden Inflationsraten sich erhöhenden steuerlichen Subventionen kontinuierlich sanken ohne dass es gleichzeitig zu einem vergleichbaren Rückgang der realen Nutzungskosten nicht-wohnungswirtschaftlicher Investitionen kam.³¹⁴⁵

Die steuerliche Wohneigentumsförderung senkte 1975 die laufenden Aufwendungen für ein Einfamilienhaus durchschnittlich um rund 16 %.³¹⁴⁶ Instandhaltungs- und Instandsetzungsaufwendungen im Bestand waren nicht absetzbar.³¹⁴⁷ Der einmalige Freibetrag bei Veräußerung des Hauptwohnsitzes wurde 1976 auf \$ 35.000 und 1978 auf \$ 100.000 erhöht. Die dafür relevante Altersgrenze wurde 1978 von 65 auf 55 Jahre herabgesetzt sowie die erforderliche Nutzungsdauer als Hauptwohnsitz auf drei der letzten fünf Jahre begrenzt.³¹⁴⁸ Wohnmobilenkäufer waren Eigenheimerwerbenden steuerlich gleich gestellt.³¹⁴⁹

3140 Vgl. Falke (1987), S. 123 f.

3141 Vgl. Falke (1987), S. 122.

3142 Vgl. Clay (1979), S. 18.

3143 Vgl. Grigsby (1990), S. 40; Joint Center for Housing Studies (1992), S. 4.

3144 Vgl. Falke (1987), S. 145; Headey (1978), Martens (1988a), S. 115; S. 221; Harloe (1995), S. 439.

3145 Vgl. Wood (1988), S. 239.

3146 Vgl. KfW (1982), S. 23.

3147 Vgl. Peterson (1980), S. 413 ff.

3148 Vgl. Auten (1998), S. 224.

3149 Vgl. Martens (1988a), S. 105.

6.6.6 Die Wohnungsbaufinanzierung

Auch die Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur kam in weit stärkerem Maße den Eigentümern als den im Regelfall ärmeren Mietern zugute.³¹⁵⁰ Die FHA versicherte 1934–1977 Darlehen von rund 10 Millionen Einfamilienhäusern, von etwa 20 % des Wohneigentumbestandes,³¹⁵¹ die VA bis 1973 Darlehen im Werte von \$ 8,7 Millionen.³¹⁵² Versichert wurden Darlehen für Modernisierung von Wohneigentum und für den Kauf von Wohnmobilen, Hypotheken auf Ein- und Mehrfamilienhäuser, Eigentumswohnungen, Genossenschaftseigentum und Grunderwerb zur Errichtung von Wohneigentum. Das vom Darlehensnehmer zu tragende jährliche Versicherungsentgelt betrug im Regelfall 0,5 % des jahresdurchschnittlichen Darlehensobligos. Bei Kreditausfall übernahm der Versicherer im Regelfall 90 % der Verluste und der Kreditgeber 10 %.³¹⁵³

Das für den Erwerb selbst genutzten Wohneigentums erforderliche Eigenkapital betrug maximal 25 % bei nicht versicherten Darlehensnehmern, 15 % bei privat versicherten sowie, differenziert nach Versicherungsinstitut (FHA, VA) und eventuellem Sonderprogramm, maximal 10 % bei öffentlich versicherten Hypotheken.³¹⁵⁴ Bis 1978 wurden die Hypotheken mit einem für die gesamte Laufzeit festen Zinssatz vergeben.³¹⁵⁵ Wohnmobilenkäufer erhielten dieselbe Hypothekenversicherung wie Eigenheimerwerber, zahlten jedoch doppelt so hohe Zinsen.³¹⁵⁶

Der Anteil der Sekundärmarktinstitutionen FNMA und GNMA am gesamten Hypothekenbestand betrug Ende 1978 14,5 %, allein die FNMA als die größere der beiden hatte Ende 1977 ein Hypothekenportfolio im Werte von etwa \$ 34 Milliarden.³¹⁵⁷ Obwohl die Instrumente der Wohnimmobilienfinanzierung im Verlauf der siebziger und achtziger Jahre beträchtlich an Professionalität gewannen, standen sie, wie auch die Wohnungsmarktinstitutionen in einigen anderen Ländern, der Inflation und den sich wiederholenden spekulativen Blasen unvorbereitet gegenüber.³¹⁵⁸

6.6.7 Das Wohnbeihilfensystem Section 8

1974 trat das Wohnbeihilfensystem Section 8 Lower Income Housing Assistance Program an die Stelle der bisher in bescheidenem Umfang gewährten Objektsubventionen.³¹⁵⁹ Der in die Förderlinie aufgenommene Mieter zahlte 25 %, in späteren Jahren 30 %, seines Haushaltseinkommens an Miete und die lokale PHA überwies dem Vermieter die Differenz zur „fairen Marktmiete“. ³¹⁶⁰ Die Förderung war eine Objektförderung,

3150 Vgl. Headey (1978), S. 192.

3151 Vgl. KfW (1982), S. 17.

3152 Vgl. Headey (1978), S. 205.

3153 Vgl. KfW (1982), S. 18 f.

3154 Vgl. BMRBS (1979a), S. 46.

3155 Vgl. Häußermann (1983), S. 154.

3156 Vgl. Martens (1988a), S. 105.

3157 Vgl. KfW (1982), S. 13 f.

3158 Vgl. Harloe (1988), S. 18; Grigsby (1990), S. 36.

3159 Vgl. Headey (1978), S. 220; Kemp (1990), S. 21; Harloe (1995), S. 438.

3160 Vgl. Fox (1985), S. 214 f.; Gyourko (1990), S. 5; Grigsby (1990), S. 39.

der Haushalt verlor sie bei Auszug.³¹⁶¹ Die geförderte Wohneinheit musste Mindestqualitätsanforderungen erfüllen.³¹⁶² Der Vermieter konnte die Mieter aus der Zielgruppe frei wählen, das Kündigungsrecht hingegen besaß nur die lokale PHA. 30 % der Mieter mussten mit dem Einkommen unterhalb des halben Medianeinkommens der Region liegen, die weiteren Mieter konnten um 80 % höhere Einkommen erzielen.³¹⁶³ Die Wohnbeihilfe wurde sowohl für Wohnungen aus dem Bestand, als auch für im Rahmen des Programms von privaten Investoren grundlegend zu modernisierende oder neu zu errichtende Wohneinheiten gewährt.³¹⁶⁴ Die Belegungsbindung für neu errichtete oder grundlegend modernisierte Wohneinheiten bestand nur während der Laufzeit der Hypotheken, meist verbunden mit der Möglichkeit der Beendigung der Bindung durch vorzeitige Tilgung nach Ablauf von 20 Jahren.³¹⁶⁵ Die Subventionsquote entsprach in etwa der des öffentlichen Mietwohnungsangebots.³¹⁶⁶

In den Vororten wo die Errichtung öffentlicher Mietwohnungen aufgrund der Ablehnung durch die Einwohner kaum möglich war, wurden Projekte nach Section 8 bereitwilliger akzeptiert.³¹⁶⁷ Die geförderten Mieter waren meist überwiegend ältere und/oder weiße Haushalte.³¹⁶⁸ Meist kam es aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit von Fördermitteln zu Wartelisten. Die Konzeption der Förderlinie, die Mietzahlungen zwischen Mieter und öffentlicher Institution aufzuteilen, veranlasste Vermieter zu überzogenen Mietforderungen und führte zu Stigmatisierungen und unnötigen Restriktionen in der Wohnsitzwahl der geförderten Haushalte.³¹⁶⁹ In vielen Projekten wurden überhöhte Mieten subventioniert, häufig für Wohnungen niedrigster Qualität. Die versicherten Hypotheken überstiegen oft bei weitem den Verkehrswert der Wohnanlage.³¹⁷⁰ Zwischen 1976 und 1980 wurden Section 8 Subventionen für jährlich 225.000–250.000 neu errichtete oder grundlegend modernisierte Wohneinheiten gewährt, während die Förderung von Bestandswohnungen von 200.000 auf 90.000 pro Jahr sank und sich in der Folgezeit zwischen 40.000 und 80.000 jährlich einpendelte.³¹⁷¹

In öffentlich bereitgestellten Wohnraum lebten 1978 2,5 % der Haushalte und auf diesen Sektor entfielen weniger als 0,2 % der Fertigstellungen.³¹⁷² Das durchschnittliche Haushaltseinkommen der Mieter war von über 60 % des Medianeinkommens 1950 über etwa ein Drittel 1969 auf 28 % 1980 abgesunken.³¹⁷³ Der typische Mieterhaushalt in den Großstädten, ein Vierpersonenhaushalt, dem eine farbige, alleinerziehende Mutter unter 65 vorstand und dessen Haupteinkunftsquelle aus Sozialhilfe (Aid for Families with Dependent Children/AFDC) bestand, gehörte der ärmsten und auf dem amerikanischen Wohnungsmarkt am stärksten diskriminierten Personengruppe an. Während 73 % der

3161 Vgl. Falke (1987), S. 159.

3162 Vgl. Steele (2001), S. 82.

3163 Vgl. Fox (1985), S. 214 f.

3164 Vgl. BMRBS (1979b), S. 68; Harloe (1995), S. 438 f.

3165 Vgl. Macdonald (2000), S. 283.

3166 Vgl. Steele (2001), S. 82, 90.

3167 Vgl. HUD (1992b); Kenn (1996), S. 70.

3168 Vgl. Harloe (1995), S. 440.

3169 Vgl. Macdonald (2000), S. 283; Steele (2001), S. 81 f., 93.

3170 Vgl. Macdonald (2000), S. 279, 283.

3171 Vgl. Dolebeare (1992), Grafik 2, 12.

3172 Vgl. KfW (1982), S. 16; Headey (1978), S. 192.

3173 Vgl. The Presidents's Commission on Housing (1982), S. 33.

Mieterhaushalte Farbige und 10 % Lateinamerikaner waren, waren von den Berechtigten nur 37 % Farbige und 8 % Lateinamerikaner. Die Hälfte der Mieterhaushalte, aber nur 32 % der Berechtigten waren alleinerziehende, primär von Sozialhilfe lebende Mütter.³¹⁷⁴

Schätzungen des Wohnungsministeriums ergaben, dass die verschiedenen Förderlinien bis 1972 nur 1,77 Millionen Familien von den über 30 Millionen Familien mit einem Einkommen unterhalb des Medianeinkommens erreicht hatten.³¹⁷⁵ Von den Haushalten der niedrigsten Einkommensgruppe hatten nur 3 % eine Förderung erhalten.³¹⁷⁶ Zwischen 1968 und 1973 scheiterten 8,8 % der nach Section 236 und 14,9 % der nach Section 221 (d) (3) von der FHA versicherten gemeinnützigen Bauvorhaben. 1977 befanden sich bereits 16 % der öffentlich versicherten Mehrfamilienhausprojekte in der Vollstreckung, mit entsprechenden Lasten für den Steuerzahler.³¹⁷⁷ Die Administration der Programme litt an zersplitterten und unklaren Zuständigkeiten, war schwer durchschaubar und langwierig.³¹⁷⁸ Die Zielsetzungen schwankten zwischen sozialpolitischen und konjunkturpolitischen Schwerpunktsetzungen. Implementierungen scheiterten regelmäßig an fehlender Kooperation auf lokaler Ebene, am Veto gegen ethnische und/oder sozioökonomische Integration.³¹⁷⁹

6.6.8 Verteilungswirkungen wohnungswirtschaftlicher Subventionen

Die Verteilungswirkungen der wohnungswirtschaftlichen Subventionen erwiesen sich als sehr problematisch. 1972 betrugen die Einnahmeverzichte des Zentralstaats durch die steuerliche Wohneigentumsförderung, bestehend aus vollem Schuldzinsenabzug, Abzugsfähigkeit der Grundsteuer, Nichtbesteuerung der impliziten Miete sowie teilweiser Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne, \$ 13,46 Milliarden,³¹⁸⁰ von denen 84,6 %, \$ 11,37 Milliarden, an Haushalte mit einem über dem Median liegenden Einkommen und \$ 2,09 Milliarden an Haushalte mit einem unter dem Median liegenden Einkommen gingen.³¹⁸¹ Dem standen direkte Subventionen (HUD, Department of Agriculture, Department of Health, Education and Welfare) in Höhe von \$ 7,1 Milliarden gegenüber, die fast ausschließlich an nach diversen Kriterien ausgewählte Haushalte mit einem unter dem Median liegenden Einkommen gezahlt wurden.³¹⁸² 1976 betrugen die Steuerausfälle durch die Wohneigentumsförderung \$ 25,2 Milliarden und die direkten Subventionen \$ 7,2 Milliarden.³¹⁸³ Die überwiegende Mehrheit der Haushalte mit niedrigem Einkommen erhielt keinerlei Wohnbeihilfen.³¹⁸⁴

3174 Vgl. Harloe (1995), S. 280.

3175 Vgl. HUD (1974), S. 98.

3176 Vgl. Headey (1978), S. 224.

3177 Vgl. Macdonald (2000), S. 282 f.

3178 Vgl. HUD (1974), S. 145 f.; Headey (1978), S. 193.

3179 Vgl. Headey (1978), S. 194, 222 f.

3180 Vgl. HUD (1974), S. 31.

3181 Vgl. HUD (1974), S. 36.

3182 Vgl. HUD (1974), S. 98.

3183 Vgl. Dolebeare (1992), Grafik 1.

3184 Vgl. Headey (1978), S. 192.

6.6.9 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Die Wohneigentumsquote nahm primär durch die massive Binnenwanderung von 1971 bis 1980 von 62,9 % auf 65,6 % zu.³¹⁸⁵ In den unteren Einkommensklassen betrug sie noch etwa 50 %.³¹⁸⁶ Es kam zu einem beträchtlichen Anstieg der Eigenheimpreise.³¹⁸⁷

1978 waren für ein Eigenheim bereits durchschnittlich 3,2 Familieneinkommen aufzuwenden.³¹⁸⁸ Zunehmend verschob sich der Wohneigentumserwerb zugunsten von Erbschaften und Käufen aus dem Bestand. 1978 hatten 25 % ihr Haus geerbt, 17 % gebraucht gekauft und 58 % als Neubau erworben.³¹⁸⁹ Den rund 76 Millionen Haushalten standen etwa 82,6 Millionen ständige Wohnsitze zur Verfügung, was einem Durchschnitt von 1,09 Wohnungen pro Haushalt entsprach. 73 % der Fertigstellungen entfielen auf Einfamilienhäuser.³¹⁹⁰ Die statistisch jedem Einwohner zur Verfügung stehende Wohnfläche erhöhte sich von 1970 bis 1980 von 45,4 qm auf 57,9 qm.³¹⁹¹ 1980 waren etwa 70 % des Bestandes, 53,8 Millionen Wohneinheiten, Einfamilienhäuser, davon wurden 43 % selbst genutzt.³¹⁹²

Im Vergleich zu 1940 war 1977 der Anteil der Wohneinheiten ohne adäquate sanitäre Anlagen von 55,4 % auf 2,4 % zurück gegangen, der der Einheiten mit schweren baulichen Mängeln von 18,1 % auf 2,9 %. Statt 9,0 % überbelegten Einheiten mit mehr als 1,5 Personen pro Wohnraum waren nur noch 0,9 % überbelegt, statt 6,8 % nur noch 1,1 % von zwei Haushalten bewohnt. Die Fortschritte in der Qualität der Wohnungsversorgung erreichten auch einkommensschwache Haushalte und Minoritäten. Lebten 1950 noch 61 % des untersten Einkommensquintils in Wohnungen ohne sanitäre Anlagen, so waren es 1977 nur noch 7 %. Bei farbigen Haushalten wohnten statt 80 % nur noch 7 % in Wohnungen ohne vollständige sanitäre Anlagen und statt 23 % nur noch 3 % in überbelegten Wohnungen.³¹⁹³

Vor allem in den Wachstumsregionen erhöhten sich in den siebziger Jahren die Wohnkosten.³¹⁹⁴ 1976 entfielen 27,8 % des privaten Verbrauchs, etwa ein Viertel des durchschnittlichen Haushaltseinkommens, bei einem neuen Eigenheim sogar 42 %, auf die Wohnungsnutzung.³¹⁹⁵ Während der Verbraucherpreisindex 1975–1980 um 51 % stieg, erhöhte sich der Preis eines durchschnittlichen Grundstücks um 81 % und der Preis für Bauland um 157 %.³¹⁹⁶ Die durchschnittliche Preisdifferenz zwischen Neubau im suburbanen Umland und innerstädtischem Altbau stieg von 1960 bis 1975 von 12 % auf 31 %, in den Großstädträumen, die Bevölkerung verloren, war der Unterschied noch größer.³¹⁹⁷ Während das Einkommen der innerstädtischen Mieter 1973–1983 um

3185 Vgl. Martens (1988a), S. 115; Joint Center for Housing Studies (1991).

3186 Vgl. KfW (1982), S. 5.

3187 Vgl. Green/Hendershott (1996), S. 478.

3188 Vgl. KfW (1982), S. 5.

3189 Vgl. KfW (1982), S. 22; Harloe (1988), S. 30.

3190 Vgl. KfW (1982), S. 5.

3191 Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 31.

3192 Vgl. Sprague/Vernez-Moudon (1982), S. 54.

3193 Vgl. Weicher (1980), S. 14.

3194 Vgl. Dowall (1988), S. 160.

3195 Vgl. Headey (1978), S. 175; James (1980), S. 141.

3196 Vgl. Dowall (1988), S. 170.

3197 Vgl. Lowry (1980), S. 188–191.

40 % stieg, erhöhten sich die Lebenshaltungskosten um 105 % und ihre Mieten um 67 %, sodass die durchschnittliche Mietbelastungsquote 1970–1977 von 21 % auf 26 % anstieg und 1977 die Hälfte der innerstädtischen Mieter mehr als 25 % ihres Einkommens für Miete aufwenden mussten, fast jeder Dritte mehr als ein Drittel.³¹⁹⁸

6.7 1980–1989: Zunehmende wohnungs- und bodenpolitische Disparitäten

6.7.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Das Hauptanliegen der Wirtschaftspolitik in den hoch entwickelten Industrieländern bestand im Verlaufe der achtziger Jahre und oft noch länger darin, zu wirtschaftlicher Dynamik und Vollbeschäftigung zurück zu finden.³¹⁹⁹ In den USA lag die durchschnittliche Wachstumsrate 1976–1990 unter 3 %.³²⁰⁰ Nach einer weltwirtschaftlichen Rezession mit negativen Wachstumsraten in den USA zu Beginn der Dekade kam es ab 1983 zu einer schwachen Erholung der amerikanischen Wirtschaft und die Arbeitslosigkeit begann kontinuierlich zu sinken, bis 1989 ein neuer Abschwung einsetzte.³²⁰¹

Die Wirtschaftspolitik unterstützte den Aufschwung durch eine drastische Rückführung sozialpolitischer Ausgaben, massive Steuersenkungen für den gewerblichen Sektor und die Bezieher höherer Einkommen, eine expansive Geldpolitik sowie extrem hohe Verteidigungsausgaben.³²⁰² Es wurden Versuche unternommen, Sozialprogramme zu dezentralisieren, um deren Finanzierung stärker auf die bundesstaatliche und lokale Ebene zu verlagern. Schlüsselindustrien wie Energie und Transport wurden dereguliert.³²⁰³ Das Kreditvolumen der Volkswirtschaft, das mit durchschnittlich 84 % des BIP 1961–1984 bereits ein vergleichbar hohes Niveau erreicht hatte, nahm beträchtlich zu.³²⁰⁴ Die im internationalen Vergleich schon sehr niedrige gesamtwirtschaftliche Sparquote von 7,8 % 1970 und 5,8 % 1980 sank auf 2,2 % 1990.³²⁰⁵ 1990 wurden zwei Drittel der Nettoinvestitionen vom Ausland finanziert.³²⁰⁶ Es kam zu Leveraged Buy-outs und zur Emission von Junk Bonds, bis die schuldenfinanzierte wirtschaftliche Expansion in schnell steigenden Haushalts- und Zahlungsbilanzdefiziten, Konkursen und Bankzusammenbrüchen endete.³²⁰⁷

Die Zahl der Einwanderer aus Lateinamerika und Asien wuchs um die Hälfte.³²⁰⁸ Während einige in Amerikas offener Wirtschaft schnell Fuß fassen konnten, landeten viele in gering entlohnten Beschäftigungen des formellen und informellen Sektors oder gerieten in Abhängigkeit von sozialen Leistungen.³²⁰⁹ Die durchschnittliche Haushalts-

3198 Vgl. The President's National Urban Policy Report (1980), Kap. 5, S. 7, 9–12.

3199 Vgl. Harloe (1995), S. 371.

3200 Vgl. UN ECE (1990), S. 374.

3201 Vgl. Martens (1988a), S. 123; Harloe (1995), S. 371, 375, 391; US Bureau of Census (1991), S. 720.

3202 Vgl. Harloe (1995), S. 373, 391 f.,

3203 Vgl. Harloe (1995), S. 391.

3204 Vgl. Englund (1994), S. 147.

3205 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 123 f.

3206 Vgl. Shoven (1990), S. 179.

3207 Vgl. OECD (1992), S. 41–49; Harloe (1995), S. 373, 375.

3208 Vgl. US Bureau of Census (1991), S. 9.

3209 Vgl. Harloe (1995), S. 416.

größe verringerte sich von 1980 bis 1990 von 2,75 auf 2,63 Personen.³²¹⁰ Der Anteil der über 65-jährigen in der Bevölkerung erhöhte sich von 1970 bis 1990 um über 20 % auf 12,2 %, ³²¹¹ der der Einpersonenhaushalte wuchs 1970–1987 um fast die Hälfte. Der Anteil der konventionellen Familien sank und die Zahl der alleinerziehenden Mütter erhöhte sich.³²¹²

Die Beschäftigungswirkungen des Strukturwandels von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft wurden sichtbar. Relativ gut dotierte Arbeitsplätze für männliche Facharbeiter und die dazu gehörigen Büroarbeitsplätze verschwanden.³²¹³ Die Arbeitslosenquote nahm von 5,5 % in der Mitte der siebziger Jahre auf 9,5 % im Jahre 1983 zu und ging dann wieder zurück.³²¹⁴ Die meisten der neuen Arbeitsplätze waren gering entlohnte Teilzeitjobs.³²¹⁵ 75 % der neu entstandenen Arbeitsplätze waren Teilzeitjobs für weibliche Beschäftigte, zwei Drittel der Arbeitnehmerinnen arbeiteten Teilzeit.³²¹⁶ In manchen Regionen kam es zu einem bemerkenswerten Wachstum kleiner Doppelverdienerhaushalte, von denen beide Partner gut bezahlte Büroarbeitsplätze im Dienstleistungssektor inne hatten.³²¹⁷

An der Prosperität, die einigen in dieser Zeit zuteil wurde, hatte die Mehrheit der Bevölkerung keinen Anteil.³²¹⁸ Die Kluft zwischen Arm und Reich verbreiterte sich, indem die Realeinkommen der besser verdienenden stark anstiegen und die der ärmeren sozialen Gruppen fielen.³²¹⁹ Zwischen 1960 und 1990 sank das Realeinkommen der Haushalte mit einem Haushaltsvorstand ohne Schulabschluss um fast 20 % und das derjenigen mit Schulabschluss stagnierte, während das Realeinkommen der Hochschulabsolventen sich um über 30 % erhöhte.³²²⁰

Gemäß einer regierungsamtlichen Studie lag die Armutsquote in den USA 1986 mit 13,8 % doppelt so hoch wie in sieben vergleichbar hoch entwickelten Volkswirtschaften.³²²¹ Internationale Analysten berechneten für dasselbe Jahr eine Armutsquote von 17 %, ebenfalls ein Spitzenwert im internationalen Vergleich.³²²² Die Kinderarmutsquote erhöhte sich von 15,6 % 1979 über 20,5 % 1986 auf 21,5 % im Jahre 1991, ein Spitzenwert im Vergleich mit 17 weiteren Ländern. Kinder alleinerziehender Elternteile lebten zu 54,2 % unterhalb der Armutsgrenze. Amerikanische Kinder waren im internationalen Vergleich entweder unverhältnismäßig wohlhabend oder entsetzlich arm, aber während vergleichbar wohlhabende Länder Disparitäten dieser Art durch Transfers um bis zu 75 % senkten, reduzierten Transfers in den USA die Armut nur um ein Viertel.³²²³

3210 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 122.

3211 Vgl. US Bureau of Census (1991), S. 18.

3212 Vgl. US Bureau of Census (1991), S. 45.

3213 Vgl. Harloe (1995), S. 371.

3214 Vgl. UN ECE (1990), S. 385.

3215 Vgl. Harloe (1995), S. 374 f.

3216 Vgl. UN ECE (1990), S. 63 f.

3217 Vgl. Harloe (1995), S. 417.

3218 Vgl. Harloe (1995), S. 375.

3219 Vgl. Harloe (1995), S. 392.

3220 Vgl. Gyourko/ Linneman (1996), S. 319.

3221 United States, Kanada, Australien, Schweden, Bundesrepublik Deutschland, Niederlande, Frankreich, Großbritannien.

3222 United States, Kanada, Bundesrepublik Deutschland, Israel, Norwegen, Schweden, Großbritannien. Schweden und Norwegen wiesen mit 5 % die niedrigste Armutsrate auf.

3223 Vgl. Kenn (1996), S. 65 f.

6.7.2 Die systemische Krise der Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur

Auf den Immobilienboom der späten siebziger Jahre folgte in den frühen achtziger Jahren ein massiver Abschwung, dessen Ausmaß zwischen den Regionen stark variierte. Die Nominalzinssätze verdoppelten sich beinahe. Der Anteil der Haushalte, die die Voraussetzungen für eine Festzinshypothek für ein neues Eigenheim in mittlerer Preislage erfüllten, sank von 80 % auf 40 %. Besonders stark betroffen waren die Boomregionen der siebziger Jahre, der südliche Sunbelt im Gefolge einer Krise im Energie- und Bergbausektor sowie der Farmgürtel des mittleren Westens einschließlich der Standorte der Fahrzeugproduktion.³²²⁴ Der Rückzug des Staates aus der Sozial- und Stadterneuerungspolitik nach 1978, verbunden mit der gesamtwirtschaftlichen Stagnation und dem Strukturwandel zu Lasten der alten Industrien, führte zu einem Anstieg der sozialen Problembereiche, die mit dem wohnungswirtschaftlichen Sektor um öffentliche Ressourcen konkurrierten.³²²⁵

Das Zusammentreffen von expansiver Geldpolitik, Finanzmarktderegulierung, unzureichender Finanzmarktaufsicht und steuerlicher Subventionen alimentierte 1985–1989 den Aufbau einer spekulativen Blase auf den Assetmärkten, die auch den Wohnimmobiliensektor einbezog.³²²⁶ Die Finanzmarktderegulierung erhöhte die Volatilität und verlagerte das Zinsänderungsrisiko auf die Darlehensnehmer.³²²⁷ Die aus dem Kampf um Marktanteile im deregulierten Markt hervorgegangene Kreditexpansion der Jahre 1983–1988 mündete 1989 in eine systemische Krise des Bankensystems ein, deren Abwendung beträchtlich zu dem enormen Budgetdefizit jener Zeit beitrug.³²²⁸ Verschärfend auf die Krise wirkte der partielle Rückzug des Staates aus der Wohnungspolitik durch die Beendigung der lange geübten Protektion der auf Baufinanzierung spezialisierten Kreditinstitute, als im Zuge der Deregulierung der Finanzmärkte deren Steuervorteile beträchtlich reduziert wurden, 1980 Hypotheken zu variablen Zinssätzen zulässig wurden und 1982 die Beschränkung der Sparkassen auf das Baufinanzierungsgeschäft, an dem sie bisher einen Marktanteil von über 50 % besessen hatten, aufgehoben wurde.³²²⁹

In den späten achtziger Jahren waren die Inflationsraten so niedrig, dass sie nicht mehr den Realwert der Verschuldung erodierten, und die Realzinsen hoch statt negativ wie vielfach in den siebziger Jahren, sodass die Wohnungsnutzungskosten beträchtlich über denen der vorherigen Dekade lagen.³²³⁰ Die extrem hohen Nominal- und Realzinsen bei nunmehr variabler Verzinsung führten dazu, dass viele Darlehensnehmer vorzeitig tilgten und negatives Eigenkapital aus Wohneigentum weit verbreitet war.³²³¹ Das ausstehende Darlehensvolumen der Sparkassen sank zwischen 1989 und 1991 um mehr als 20 %, der Anteil der Hypothekendarlehen auf Mehrfamilienhäuser reduzierte sich von 30 % 1980 über 16 % in der Dekadenmitte auf 3 % 1992.³²³² In einer Welle von Zwangsversteigerungen wurde eine große Anzahl von Sparkassen insolvent. Die Abwendung des systemischen Risikos kostete jeden Steuerzahler etwa \$ 1.000, ein höherer

3224 Vgl. Martens (1988a), S. 123–125.

3225 Vgl. Grigsby (1990), S. 27; Harloe (1995), S. 389.

3226 Vgl. Dehesh/Pugh (2000), S. 2586, 2599.

3227 Vgl. Harloe (1988), S. 31; Martens (1988a), S. 123.

3228 Vgl. OECD (1992), S. 41–49; Ball (1994), S. 99; Dehesh/Pugh (2000), S. 2586.

3229 Vgl. Martens (1988b), S. 151, 162; Wood (1990), S. 68; Grigsby (1990), S. 36; Ramrattan (1999), S. 35.

3230 Vgl. Martens (1988a), S. 124 f.

3231 Vgl. Martens (1988a), S. 123 f.; OECD (1992), S. 41–49.

3232 Vgl. Ramrattan (1999), S. 35.

Betrag als insgesamt für die Subventionierung der Wohnungsversorgung von Haushalten mit niedrigem Einkommen aufgewendet wurde.³²³³

6.7.3 Der Börsengang der Sekundärmarktinstitutionen

Nach den Ereignissen im Kontext der systemischen Krise des Baufinanzierungswesens und in Anbetracht des schnellen Wachstums und der zunehmenden Marktdominanz der öffentlich geförderten Sekundärmarktunternehmen fragte man sich besorgt, welches Risikopotential sie für die Steuerzahler darstellten und welche Aufgaben in welcher institutionellen Struktur ihnen in Zukunft übertragen werden sollten. Zudem veröffentlichte 1986 das Wohnungsministerium als Regulierungsbehörde der FNMA einen Bericht, nach dem die FNMA 1981 mit einem Betrag von fast \$ 11 Milliarden insolvent geworden war, die Schieflage jedoch durch eine riskante Wachstumsstrategie bei sinkenden Zinssätzen hatte auflösen können.³²³⁴ Der Rechnungshof schätzte 1990 das Portfolio der öffentlich geförderten Sekundärmarktunternehmen auf über \$ 800 Milliarden,³²³⁵ was einem 250 %igen Anstieg seit 1984 entsprach. Er begründete ihre Existenz mit einem Versagen des Marktes bei der Kapitalallokation, weil zum einen die Regulierung die Präsenz der Finanzinstitutionen in geographischer Hinsicht einschränke, sodass sich regionale Unterschiede in der Verfügbarkeit von Fremdkapital ergaben, und zum anderen die Vergabe von Wohnimmobilienkrediten Beschränkungen unterliege und deshalb weniger attraktiv sei als die Darlehensvergabe an den gewerblichen Sektor.³²³⁶

1989 wurde die Regulierung der FNMA und der FHLMA einer unabhängigen Behörde im Wohnungsministerium übertragen.³²³⁷ Beide Sekundärmarktinstitutionen wurden unter Befreiung von den Registrierungsvorschriften der Securities and Exchange Commission an der New York Stock Exchange gelistet und verbinden seitdem die amerikanische Baufinanzierung mit den nationalen und internationalen Kapitalmärkten.³²³⁸ Sie stehen nunmehr vollständig in privatem Eigentum und emittieren Schuldverschreibungen, Anleihen und Mortgage-backed Securities. Die Attraktivität ihres Sortiments für Anleger beruht auf der Kombination aus Risikopooling und Versicherung durch öffentlich geförderte Institutionen. Beinahe alle Ausleihungen der Sparkassen werden an den Sekundärmarkt weiter gegeben. Bundesstaaten und Kommunen nutzten die Emission steuerbegünstigter Mortgage Revenue Bonds zur Finanzierung zinsbegünstigter Wohnungsbaudarlehen für Bezieher niedriger Einkommen in strukturschwachen Regionen. Auf diese Weise wurden von 1976 bis 1988 1,4 Millionen Mietwohnungen finanziert und 1,2 Millionen Eigentümer unterstützt.³²³⁹ Obwohl die FHA im 1–4-Familienhaussektor weniger als 15 % der neuen Darlehen versicherte, waren im Vergleich zu Ausleihungen ähnlichen Risikos die Hypothekenzinsen relativ niedrig, aber die Verfügbarkeit von Fremdkapital unterlag relativ großen Schwankungen.³²⁴⁰

3233 Vgl. Grigsby (1990), S. 36.

3234 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 197 f.

3235 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 205.

3236 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 193.

3237 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 199.

3238 Vgl. Grigsby (1990), S. 34; DeMarco/Rist (1998), S. 188 f.

3239 Vgl. Miles (1989); Schussheim (1989); Martens (1988b), S. 152; DeMarco/Rist (1998), S. 189 f.

3240 Vgl. Grigsby (1990), S. 34 f.

6.7.4 Zunehmende Bodennutzungsdisparitäten

Der geographische Schwerpunkt wohnungswirtschaftlicher Investitionen verlagerte sich in die Regionen des Nordostens und Westens, wo die Dienstleistungs- und High-Tech-Industrien dynamisch expandierten.³²⁴¹ Acht der 20 größten Metropolregionen verzeichneten zwischen 1980 und 1990 ein Bevölkerungswachstum von mehr als 20 %.³²⁴² 1983 wurden 59,3 % der neuen Büros in den Ballungsgebieten errichtet.³²⁴³ Nach der Wohnsuburbanisierung und der Suburbanisierung der Einkaufszentren und Gewerbestandorte wurden zunehmend auch die Arbeitsplätze der Downtown an den Rand der Städte verlagert. Die nicht in einem öffentlichen Planungsprozess entwickelten Edge Cities besaßen mehr Arbeitsplätze als Wohnungen, hochwertige private Einrichtungen, aber kaum öffentlich bereit gestellte Infrastruktur.³²⁴⁴ In Regionen mit sehr engen städtischen Immobilienmärkten und einem hohen Wachstum gut dotierter Bürotätigkeiten verdrängten lange oder dauerhaft kinderlose Doppelverdienerhaushalte durch ihre hohen Aufwendungen für innerstädtisches Wohnen Haushalte mit geringem Einkommen durch Preissteigerungen, Umwandlungen und Gentrification-Prozesse.³²⁴⁵

Während die Kommunen der Wachstumsregionen sich aggressiv um die Ansiedlung von Gewerbeparks und High-Tech-Firmen bemühten und in den Vororten der Bürobau boomte, begrenzten sie den Zuzug neuer Einwohner so stark, dass es vielerorts wegen langer Wege zum Arbeitsplatz zu massiven Verkehrsproblemen kam.³²⁴⁶ Zunehmend versuchten sie, die Infrastrukturkosten neuer Einwohner direkt den Developern und damit den Käufern neuer Eigenheime anzulasten, beispielsweise, indem sie eine Abgabe auf jeden neu errichteten Schlafraum erhoben.³²⁴⁷ Fiskalisches Zoning wurde weithin üblich.³²⁴⁸ Restriktive Flächennutzungsregulierungen, unzureichende Infrastrukturausgaben, Wachstumsbegrenzungen und ökologische Auflagen erhöhten die Kosten neuer Eigenheime um bis zu 30 %.³²⁴⁹ In den dynamischen Regionen stieg der Bodenanteil am Kaufpreis auf 40 %.³²⁵⁰ Die Diskrepanz zwischen Kosten und Bezahlbarkeit von Wohnraum wuchs um 20 % schneller als das BIP.³²⁵¹ Haushalte mittleren Einkommens waren immer weniger in der Lage, die überhöhten Hauspreise zu tragen.³²⁵² Die wachsende Bedeutung des Bestandsmarkts, der 1984 82 % der Transaktionen umfasste, führte zu kürzeren und stärker ausgeprägten Zyklen auf dem Wohnimmobilienmarkt und intensivierte den Verbund der regionalen Teilmärkte.³²⁵³

Über die Hälfte der Kernstädte verlor zwischen 1960 und 1990 mehr als 20 % an Bevölkerung. Von den 44 Millionen selbst genutzten Wohneinheiten befand sich 1990 noch

3241 Vgl. Martens (1988a), S. 124.

3242 Vgl. Wiegandt (1997), S. 21.

3243 Vgl. Dowall (1988), S. 166.

3244 Vgl. Wiegandt (1997), S. 5, 13 f.

3245 Vgl. Harloe (1995), S. 417.

3246 Vgl. Dowall (1988), S. 166.

3247 Vgl. Dowall (1988), S. 163.

3248 Vgl. Netzer (1998), S. 77.

3249 Vgl. Dowall (1988), S. 173; Ladd (1998a), S. 11.

3250 Vgl. Dowall (1988), S. 167.

3251 Vgl. Kenn (1996), S. 68.

3252 Vgl. Dowall (1988), S. 173.

3253 Vgl. Martens (1988a), S. 109, 114, 125.

ein Drittel in der Innenstadt.³²⁵⁴ 60 % der Einwohner lebten in den Vororten und fast 95 % pendelten mit dem Auto zum Arbeitsplatz.³²⁵⁵ Vielerorts zeigten sich Probleme nicht ausreichend genutzten städtischen Wohnraums und übermäßiger suburbaner Bebauung.³²⁵⁶ Das Pro-Kopf-Einkommen in den Städten sank von 93,2 % auf 75,3 % des suburbanen Durchschnittseinkommens. Die Mehrzahl des städtischen, aber nur 37 % des suburbanen Wohneigentums war weniger als \$ 85.000 wert.³²⁵⁷ In den vom Niedergang betroffenen Kernstädten kam die Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum fast ausschließlich aus der Kernstadt selbst, nicht aus dem Umland.³²⁵⁸ In vielen großen Städten entstanden aufgrund sinkender Nachfrage nach Wohnraum und rückläufiger gewerblicher Aktivität fiskalische Engpässe. Nur im Süden und Südwesten ließen sich Eingemeindungen der suburbanen Räume durchsetzen.³²⁵⁹

6.7.5 Die Steuerreformen von 1981 und 1986

Der Economic Recovery Tax Act of 1981 erhöhte unter Beibehaltung der Übertragbarkeit stiller Reserven bei Reinvestition den einmaligen Freibetrag bei Veräußerung des Hauptwohnsitzes auf \$ 125.000.³²⁶⁰ Im Mietwohnungsbau verkürzte er die steuerliche Nutzungsdauer bei degressiver Abschreibung von 32 auf 15 Jahre³²⁶¹ und gewährte erhebliche Steuervergünstigungen für durch Veräußerung realisierte Wertsteigerungen.³²⁶² Die günstigen steuerlichen Regelungen für die Wohnungsvermietung induzierten die Errichtung von Mietwohnungen für Bezieher mittlerer und höherer Einkommen, von denen viele im ökonomischen Sinne Verluste darstellten. Die Inzidenz der Förderung verteilte sich etwa gleichmäßig auf Investoren und Mieter.³²⁶³ Rund 45 % der Steuereinnahmen wurden durch die direkte Besteuerung der Einkommen und des unternehmerischen Erfolgs erzielt.³²⁶⁴

Der Tax Reform Act 1986 hob die Abschreibungs- Veräußerungsgewinnbegünstigungen für Mietwohnungen wieder auf und verlängerte deren steuerliche Nutzungsdauer bei linearer Abschreibung auf 27,5 Jahre.³²⁶⁵ Die Limitierung der Verlustverrechnung durch die Einführung der begrenzten Berücksichtigung passiver Verluste, von Verlusten, bei deren Erzielung der Steuerpflichtige nicht in erheblichem Ausmaß mitwirkte und die nicht in Dividenden, Zinseinkünften, Renten oder Lizenzgebühren bestanden, erhöhte simultan das Risiko und die Eigenkapitalquote im Mietwohnungsbau.³²⁶⁶

3254 Vgl. Gyourko/Voith (1997), S. 6–9.

3255 Vgl. Wiegandt (1997), S. 22.

3256 Vgl. Dowall (1988), S. 173 f.

3257 Vgl. Gyourko/Voith (1997), S. 6–9.

3258 Vgl. Falke (1987), S. 109.

3259 Vgl. Ladd (1998a), S. 9 f.

3260 Vgl. Wood (1990), S. 47; Grigsby (1990), S. 43; Auten (1998), S. 224.

3261 Vgl. Gyourko (1990), S. 12; Poterba (1992), S. 1, 7.

3262 Vgl. Wood (1990), S. 48.

3263 Vgl. Gyourko (1990), S. 11 f.

3264 Vgl. Wood (1988), S. 236.

3265 Vgl. Gyourko (1990), S. 11; Wood (1990), S. 48; Poterba (1992), S. 7; Börsch-Supan (1994), S. 131; Kenn (1996), S. 70; Ramrattan (1999), S. 35.

3266 Vgl. Gyourko (1990), S. 11; Poterba (1990), S. 147 f.; Zschiegner (1994), S. 744 f.

In der Fachwelt wurde erwartet, dass eine Tarifiereduktion von 5 % die Verkehrswerte um mindestens 5 % reduzieren würde³²⁶⁷ und somit die Verringerung der Spitzenprogression von 70 % auf 30 % im Zeitraum von weniger als 10 Jahren insbesondere für Bezieher hoher Einkommen die steuerlichen Vorteile von Immobilienanlagen reduzieren würde, was eine geringere Nachfrage nach teuren Eigenheimen und höhere Mieten aufgrund niedrigerer Investitionen im Mietwohnungsbau zur Folge hätte.³²⁶⁸ Bei der plausiblen Annahme einer Preiselastizität des Wohnkonsums von -1,0 würde somit der steuerlich induzierte Mehrkonsum an Wohnungsnutzung für das oberste Einkommensdezil von 68 % auf 23 % und für die mittleren Einkommen von etwa 28 % auf etwa 12 % zurück gehen.³²⁶⁹

Konträr zu diesen Erwartungen sanken jedoch die Einnahmeverzichte des Staates durch die steuerliche Wohneigentumsförderung trotz der massiven Rückführung der Progressivität des Steuersystems nicht, denn den Zensiten wurde ein Wahlrecht zwischen einem Pauschbetrag und der Abzugsfähigkeit der tatsächlich entstandenen Aufwendungen für den Erst- und Zweitwohnsitz, für Hypothekenzinsen bis zur Obergrenze von \$ 1,1 Millionen, eingeräumt. Obwohl mehr als die Hälfte der Eigentümer den Pauschbetrag in Anspruch nahmen,³²⁷⁰ wurden die Wirkungen des Schuldzinsenabzugs regressiver.³²⁷¹ 1988 entfielen mehr als die Hälfte der Steuerersparnisse durch Deklaration entrichteter Hypothekenzinsen auf die obersten 8,5 % der Einkommensbezieher, die 35 % der Einkommen auf sich vereinigten, während die Bezieher der untersten 56 % der Einkommen ein Drittel der Aufwendungen für die steuerliche Wohneigentumsförderung erhielten.³²⁷² Die Inzidenz der Grundsteuer verlagerte sich bei sinkendem Anteil an den kommunalen Einnahmen und stagnierendem Aufkommen vom gewerblichen Sektor auf die Wohnungsnutzung, 1956 erbrachten Wohnimmobilien 40 % des Steueraufkommens, 1986 die Hälfte.³²⁷³ Für die Bezieher niedriger Einkommen war die steuerlich induzierte Veränderung der Mietbelastung von weitaus größerer Bedeutung als die Steuerensenkungen, entsprach doch im untersten Einkommensdezil eine 5 %ige Mietänderung einer 30 %igen Steueränderung.³²⁷⁴

6.7.6 Das soziale Mietwohnungsangebot

1983 lief die Neubau- und Modernisierungsförderung nach Section 8 aus.³²⁷⁵ Die zulässige Mietbelastungsquote des Einkommens für nach Section 8 geförderte Haushalte wurde auf 40 % erhöht und die tatsächlich zu entrichtende Miete durch eine Pauschale ersetzt. Unterschritt die tatsächliche Miete den Pauschbetrag, vereinnahmte der geförderte Mieter die Differenz.³²⁷⁶ 40 % der begünstigten Haushalte konnten 1985/86 die

3267 Vgl. Poterba (1990), S. 143.

3268 Vgl. Poterba (1990), S. 156.

3269 Vgl. Poterba (1992), S. 4.

3270 Vgl. Miles (1989); Grigsby (1990), S. 31, 43; Poterba (1992), S. 6; Green (1996), S. 348.

3271 Vgl. Poterba (1992), S. 5 f.

3272 Vgl. Poterba (1992), S. 5.

3273 Vgl. Netzer (1966), Table 21, zit. nach Ladd (1998a), S. 9; Ladd (1998a), S. 5, 8 f.

3274 Vgl. Poterba (1990), S. 142.

3275 Vgl. Macdonald (2000), S. 283.

3276 Vgl. Steele (2001), S. 84.

Förderung nicht in Anspruch nehmen, weil sie keine entsprechende Wohnung fanden. In Wohnanlagen, die geförderte Haushalte als Mieter akzeptierten, kam es zu hohen Konzentrationen marginalisierter Bevölkerungsgruppen, sodass die desegregierenden Wirkungen des Übergangs zu Subjektsubventionen geringer als erwartet ausfielen.³²⁷⁷

Im öffentlichen Sektor erfolgten kaum mehr Fertigstellungen.³²⁷⁸ 1989 umfasste das öffentliche Mietwohnungsangebot etwa 1,36 Millionen Wohneinheiten, 4 % aller Mietwohnungen sowie 1,45 % des Gesamtbestands.³²⁷⁹ Davon befanden sich 70 % in den Innenstädten und etwa ein Drittel in Hochhaussiedlungen.³²⁸⁰ Das Medianeinkommen der Mieterhaushalte betrug 28 % des nationalen Durchschnittseinkommens.³²⁸¹ Ein Drittel der Mieter lebte vorrangig von Arbeitseinkommen, die meisten erhielten Sozialleistungen. Vielen Mietern bot der öffentliche Sektor eine qualitativ bessere, sicherere und kostengünstigere Wohnungsvergung als der private Sektor.³²⁸²

6.7.7 Verteilungswirkungen wohnungswirtschaftlicher Subventionen

Die Subventionen für die Wohnungswirtschaft betrugen bei einer Staatsquote von 21 % des BIP 1980 knapp 1,6 % der öffentlichen Ausgaben.³²⁸³ Im Rahmen der Rückführung der Staatsausgaben in den achtziger Jahren sank dieser Anteil auf 0,6 %, ³²⁸⁴ vor allem, weil die Subventionen für die Wohnungsvergung von Haushalten mit geringem Einkommen um 70 % reduziert wurden.³²⁸⁵ Zwischen 1988 und 1992 erhöhten sich die Steuerausfälle durch die Wohneigentumsförderung von \$ 49 Milliarden auf \$ 75,9 Milliarden, während die direkte Förderung des Wohnens armer Haushalte von \$ 11 Milliarden auf \$ 19,5 Milliarden zunahm.³²⁸⁶ Die über einen langen Zeitraum angestiegene, regressive steuerliche Wohneigentumsförderung gewährte Haushalten mit hohem Einkommen und etablierten Eigentümern eine exzessive Förderung, reichte jedoch nicht aus, um Haushalten mit moderatem Einkommen und neu gegründeten Haushalten Wohneigentum zu ermöglichen.³²⁸⁷

In die Wohnungsvergung armer Familien allozierte die USA anteilmäßig weniger Ressourcen als andere hoch entwickelte Volkswirtschaften.³²⁸⁸ 6 % des Wohnungsbestands wurde direkt gefördert, für ein Drittel der Haushalte unterhalb der Armuts- grenze wurde die Wohnkostenbelastung durch Förderprogramme reduziert.³²⁸⁹ Etwa 1,5 Millionen Haushalte erhielten bundesstaatliche oder kommunale Förderdarlehen für Wohneigentum. Weit verbreitet waren auch Grundsteuererstattungen für manche

3277 Vgl. Steele (2001), S. 94.

3278 Vgl. Harloe (1995), S. 421.

3279 Vgl. HUD (1992a), Tabelle 1; HUD (1992b), Seite 3.

3280 Vgl. Harloe (1995), S. 446.

3281 Vgl. Dowall (1988), S. 158.

3282 Vgl. Harloe (1995), S. 446.

3283 Vgl. Dolebeare (1992), Grafik 10; Kenn (1996), S. 66.

3284 Vgl. Härsmann/Quigley (1990), S. 13 f.; Kenn (1996), S. 66.

3285 Vgl. Grigsby (1990), S. 40; Harloe (1995), S. 392; Kenn (1996), S. 66 f.

3286 Vgl. Miles (1989); Gyorko (1990), S. 12; Grigsby (1990), S. 44; Dolebeare (1992), Grafik 1.

3287 Vgl. Harloe (1995), S. 422.

3288 Vgl. Dolebeare (1992), Grafik 10; Kenn (1996), S. 66.

3289 Vgl. Best (1990), S. 5.

Eigentümergruppen wie Senioren.³²⁹⁰ Von den berechtigten Mieterhaushalten erhielten etwa 14 % eine Wohnkostenbeihilfe.³²⁹¹ Von den Zahlungen im Rahmen allgemeiner Sozialhilfeprogramme wie Aid to Families with Dependent Children und Supplemental Security Income entfielen mindestens \$ 10 Milliarden jährlich auf Wohnkostenbeihilfen, was etwa dem Budget des Wohnungsministeriums entsprach, wobei sich beide System teilweise überschnitten.³²⁹² Etwa 200 Kommunen und zwei der zehn größten Städte, fast alle in Kalifornien, Massachusetts, New Jersey und New York gelegen, besaßen Mietpreisbeschränkungen.³²⁹³

6.7.8 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Die Wohneigentumsquote stagnierte bei knapp unter 65 %. Sie sank bei den unter 35-jährigen auf das Niveau der fünfziger Jahre, ging bei Alleinerziehenden zurück und erhöhte sich bei den über 50-jährigen und den Einpersonenhaushalten.³²⁹⁴ Das Einkommens- und Bildungsdifferential zwischen Eigentümern und Mietern verbreiterte sich, während die demographischen Schlüsselfaktoren Ehestand und Kinderzahl für die Wohnformwahl an Bedeutung verloren.³²⁹⁵ Familien mit niedrigem Einkommen oder nur einem Erwerbstätigen fiel es zunehmend schwerer, Wohneigentum zu erwerben.³²⁹⁶ Der Medianeigentümer verfügte über ein 80 % höheres Einkommen als ein Mieter, nur 40 % der Eigentümer hatten ein unterhalb des Medians liegendes Einkommen.³²⁹⁷ Die Hauspreise erhöhten sich zwischen 1969 und 1989 um real 20 %.³²⁹⁸ Ein Neubaugebäude beanspruchte 1987 3,4 durchschnittliche Jahreseinkommen, die Baulandpreise betrugten knapp ein Zehntel des deutschen Niveaus.³²⁹⁹ Etwa 7 % der Eigenheime waren Wohnmobilen.³³⁰⁰

Der Zusammenbruch des regulierten Baufinanzierungsmarktes und der durch die Haushaltsgründungen der Baby-Boom-Generation hervor gerufene Immobilienpreisboom ließen in einer Zeit sinkender Realeinkommen die realen Wohnungsnutzungskosten massiv ansteigen. Die durchschnittlichen Wohnkosten für Eigentümer betrugten mit Grundschulden 21 % und ohne Grundschulden 14 % des Haushaltseinkommens. Die durchschnittliche Belastung der Ersterwerber erhöhte sich von Mitte der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre von 10 % des Haushaltseinkommen auf 35 %, die durchschnittliche Mietbelastungsquote stieg von knapp 25 % auf rund 30 %.³³⁰¹

3290 Vgl. Grigsby (1990), S. 31, 43.

3291 Vgl. Gyourko (1990), S. 10; Grigsby (1990), S. 30; Best (1990), S. 5; Malpezzi/Green (1996), S. 1809.

3292 Vgl. Newman und Schnare (1988); Kemp (1990), S. 18 f.

3293 Vgl. Burdon (1989), zit. nach Grigsby (1990), S. 45.

3294 Vgl. Grigsby (1990), S. 42 f.; Joint Center for Housing Studies (1991); Green (1996), S. 336–338, 366; Gyourko/Linneman (1996), S. 318 f.

3295 Vgl. Gyourko/ Linneman (1996), S. 320 f.

3296 Vgl. Clark/Deurloo/Dieleman (1997), S. 8.

3297 Vgl. Grigsby (1990), S. 28 f.

3298 Vgl. Green/Hendershott (1996), S. 467.

3299 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 128.

3300 Vgl. Grigsby (1990), S. 28 f.

3301 Vgl. Grigsby (1990), S. 29; Joint Center for Housing Studies (1991); Harloe (1995), S. 421; Green (1996), S. 348.

Die Fertigstellungen lagen zwischen 1974 und 1988 mit jährlich 6,8 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner über dem deutschen Niveau.³³⁰² Von über 90 Millionen Wohneinheiten waren Ende der achtziger Jahre 70 % Einfamilienhäuser, davon 95 % freistehend. Weniger als 10 % der Haushalte, aber ein Drittel der Mieter, lebte in Gebäuden mit mehr als 20 Wohnungen.³³⁰³ Drei Viertel der Wohneinheiten waren nach dem Krieg errichtet worden, über ein Drittel in den letzten beiden Dekaden.³³⁰⁴ 8,9 % standen 1987 leer.³³⁰⁵ Von 1974 bis 1987 sank der Anteil der Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen in unzureichend ausgestatteten und instand gehaltenen Wohnungen von über 10 % auf unter 2 %.³³⁰⁶

Die Wohnkosten für Haushalte des vierten und fünften Quintils der Einkommensverteilung erhöhten sich in den Ballungsgebieten seit 1975 weit schneller als die Einkommen, während Abbruch, Umwandlungen und Gentrifizierungsprozesse die billigen Wohneinheiten stark dezimierten.³³⁰⁷ Die „Color-Tax“, die höheren Mieten als für qualitativ höherwertige Wohnungen an anderen Standorten, die Arme und Minoritäten deshalb entrichten mussten, weil sie nur in bestimmten Wohnanlagen überhaupt als Mieter akzeptiert wurden, wurde auf mindestens 10 % geschätzt.³³⁰⁸ Statt 24 % 1974 zahlten 1987 nunmehr 36 % der etwa 40 Millionen Haushalte mit sehr geringem Einkommen mehr als die Hälfte ihres Geldeinkommens für die Miete.³³⁰⁹ Eine Untersuchung von 29 Großstädten kam zu dem Ergebnis, dass in 72 % der Städte „... families comprise the largest group for whom emergency shelter and other needed services are particularly lacking ... Well over two-third of the homeless families are headed by a single parent.“³³¹⁰

6.8 1990–2000: Wohnen heute

6.8.1 Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Auf die schwache Erholung Mitte der achtziger Jahre folgte die Rezession der frühen neunziger Jahre und ein lang gezogener Aufschwung bis zur Jahrhundertwende.³³¹¹ Fast 80 % der Bevölkerung leben in den Ballungsgebieten/Statistical Metropolitan Areas, mehr als die Hälfte in Ballungsgebieten mit mehr als 1 Million Einwohnern.³³¹² Im Vergleich mit ihren Pendants in anderen hoch entwickelten Volkswirtschaften sind US-amerikanische Ballungsgebiete weniger dicht besiedelt und weisen eine stärkere sozioökonomische Stratifikation nach Einkommen, ethnischer Zugehörigkeit und Lebenszyklusphase auf.³³¹³ Die Einkommensverteilung weist mit einem Einkommensanteil des obersten Einkommens-

3302 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 126 f.; Börsch-Supan (2000), S. 27.

3303 Vgl. Grigsby (1990), S. 28.

3304 Vgl. Grigsby (1990), S. 30.

3305 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 127.

3306 Vgl. Malpezzi/Green (1996), S. 1807.

3307 Vgl. Grigsby (1990), S. 29; Joint Center for Housing Studies (1995), S. 18, 20; Kenn (1996), S. 70.

3308 Vgl. Häußermann (1983), S. 151.

3309 Vgl. US Bureau of Census (1988); Grigsby (1990), S. 29, 41; Malpezzi/Green (1996), S. 1807.

3310 US Conference of Mayors (1986), S. 1 f.

3311 Vgl. US Bureau of Census (1991), S. 720.

3312 Vgl. Wiegandt (1997), S. 21.

3313 Vgl. Gyourko/Voith (1997), S. 1; Wiegandt (1997), S. 19.

dezils von 25 % und einem Einkommensanteil der untersten beiden Einkommensdezile von 4,7 % eine im Vergleich zu Westeuropa hohe Ungleichheit auf.³³¹⁴ Aufgrund der zunehmenden räumlichen und sozialen Polarisierung wird es für die armen Bevölkerungsgruppen schwieriger, Arbeitsplätze zu bekommen.³³¹⁵

Auf wohnungswirtschaftliche Investitionen entfallen seit dem Zweiten Weltkrieg etwa 25 % der Bruttoinvestitionen.³³¹⁶ Aufgrund der Größe des Landes gibt es trotz der hohen interregionalen Mobilität eine große Anzahl regionaler Submärkte mit unterschiedlichen Preisentwicklungen.³³¹⁷ Es gelang den USA in diesem Zeitraum weniger als den meisten anderen Ländern, die Volatilität zu reduzieren, sodass die Wohnungsbauzyklen der Nachkriegszeit deutlicher als in anderen hoch entwickelten Volkswirtschaften die Veränderungen des Volkseinkommens widerspiegeln.³³¹⁸ Die Wertsteigerungen von Eigenheimen übertrafen in den letzten beiden Dekaden in vielen Regionen bei weitem das Niveau des Bestandes an Geld- und Immobilienvermögen.³³¹⁹

Die fiskalischen Kosten der Wohnungspolitik liegen gegenwärtig in der Größenordnung von 0,6 % der öffentlichen Budgets sowie 1,6 % des BIP (1994).³³²⁰ Davon entfielen 1994 56,25 % auf die steuerliche Wohneigentumsförderung, 31,25 % auf das Wohngeld, 6,25 % auf die steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus sowie 6,25 % auf sonstige Förderlinien für das Wohneigentum.³³²¹

6.8.2 Die kommunale Bodenpolitik

Kommunale Boden- und Steuerpolitik sind aufgrund des hochgradig dezentralen fiskalischen Systems intensiv miteinander verknüpft.³³²² Ein einheitliches Bodenrecht ist nicht vorhanden,³³²³ sodass die Kommunen einen vergleichsweise großen Spielraum beim Einsatz ihrer beiden wichtigsten Kompetenzen, der Erhebung lokaler Steuern, insbesondere der Grundsteuer auf Wohneigentum, und der Bebauungsplanung besitzen. Obwohl die Bedeutung der Grundsteuer mit Steuersätzen zwischen 0 % und 6 % für die Finanzierung des kommunalen Budgets im Zeitablauf zurück ging, ist sie weiterhin die bedeutendste kommunale Einnahmequelle und wird oft explizit als bodenpolitisches Instrument eingesetzt.³³²⁴

Die Kommunen besitzen eine im internationalen Vergleich extrem hohe bodenpolitische Autonomie.³³²⁵ In den meisten Bundesstaaten sind sie nur dazu verpflichtet, Flächennutzungspläne aufzustellen und entsprechend den ökonomischen und demogra-

3314 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 123.

3315 Vgl. Wiegandt (1997), S. 19 f.

3316 Vgl. Grigsby (1990), S. 30.

3317 Vgl. Martens (1988a), S. 114 f.

3318 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 193, 196.

3319 Vgl. Engelhardt (1996), S. 313.

3320 Vgl. Härsmann/Quigley (1990), S. 13 f.; Kenn (1996), S. 66; McKinsey Global Institute (1997), zit. nach Börsch-Supan (2000), S. 34.

3321 Vgl. McKinsey Global Institute (1997), zit. nach Börsch-Supan (2000), S. 34.

3322 Vgl. Ladd (1998a), S. 15.

3323 Vgl. Dowall (1988), S. 153.

3324 Vgl. Ladd (1998a), S. 1, 3, 7.

3325 Vgl. Härsmann/Quigley (1990), S. 25; Ladd (1998a), S. 15.

phischen Prognosen zu aktualisieren.³³²⁶ Das Zoning, die Einteilung eines Neubaugebiets in Regionen unterschiedlicher baulicher Nutzung, legt Art und Dichte der Bebauung fest, aber nicht deren Zeitpunkt und Geschwindigkeit, da diese vom Verhalten des privaten Sektors abhängt. Zusätzlich ist es auf kommunaler Ebene möglich, Wachstum als solches zu beschränken oder zu unterbinden.³³²⁷ Enteignungen für öffentliche Zwecke und gegen eine Entschädigungszahlung in Höhe des Marktwerts sind in allen Bundesstaaten zulässig. Das Enteignungsrecht ist auf Akteure jeder Art, auch auf privatwirtschaftliche Unternehmen, übertragbar. Im Regelfall wird es für den Straßenbau, für Bewässerungssysteme, für den Bau von Bildungsinstitutionen und die Einrichtung von Gewerbegebieten eingesetzt, nicht jedoch für den Erwerb von Wohnbauland.³³²⁸ Fast alles Land im Umkreis der Städte steht im privaten Eigentum. Die meisten Bodentransaktionen finden zwischen privaten Akteuren statt, die Städte besitzen keine Bodenpools. Einige strukturschwache Innenstadtkommunen erwerben Grundstücke, um sie saniert unterhalb der Gesteungskosten an den privaten Sektor zu veräußern.³³²⁹

Fast alle Kommunen nutzen diverse Spielarten restriktiver Bau- und Flächennutzungsvorschriften, um gezielt ärmere Bevölkerungsschichten durch Verteuerung des Wohnens fern zu halten.³³³⁰ Beim fiskalischen Zoning werden Bevölkerungsgruppen ausgeschlossen, von denen erwartet wird, dass ihre Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen mehr kostet als sie an lokalen Steuern zahlen. Das Öffentliche-Güter-Zoning schließt potentielle Einwohner aus, die die Stückkosten der lokalen öffentlichen Güter erhöhen würden. Konsumtives Zoning verhindert den Zuzug von Personengruppen, von denen negative Konsumexternalitäten für die etablierten Einwohner erwartet werden. Beim politökonomischen Zoning wird Bevölkerungsguppen der Zuzug verweigert, deren Nachfrage nach öffentlichen Leistungen von der der etablierten Einwohner abweicht.³³³¹ Die Reservierung neu erstellten Wohnraums für die wohlhabenderen Bevölkerungsschichten verschärft den physischen und sozioökonomischen Niedergang der älteren Siedlungsgebiete, verursacht regionale Entwicklungsengpässe, Verkehrsprobleme und Schwierigkeiten bei der Bezahlbarkeit des Wohnens und verhindert eine ethnische und sozioökonomische Integration.³³³²

6.8.3 Die Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur

Amerikanische Baufinanzierungsinstitute unterscheiden sich von europäischen darin, dass sie die Hypotheken, statt sie im Portfolio zu halten, an einen Risikopool verkaufen, der die gesammelten Titel sekundärmarktfähig macht und auf dem Kapitalmarkt emittiert. Die Aufgabe des Risikopools besteht darin, die Duration der Darlehen, die gewichtete durchschnittliche Kapitalbindungsdauer, durch eine Kombination zeitlich gestaffelter Losgrößen abzufangen, sodass die Kosten der Fristentransformation weitgehend entfallen. Als Anleger fungieren vorrangig institutionelle Investoren, die, da die Kredit-

3326 Vgl. Dowall (1988), S. 159.

3327 Vgl. Dowall (1988), S. 155 f., 159; Ladd (1998c), S. 60 f.

3328 Vgl. Dowall (1988), S. 155; Kenn (1996), S. 104.

3329 Vgl. Dowall (1988), S. 154 f.

3330 Vgl. Dowall (1988), S. 174.

3331 Vgl. Bogart (1993), S. 1669 ff.

3332 Vgl. Pressman/Wildovsky (1973); Hallett (1988), S. 205; Dowall (1988), S. 154.

nehmer zum größten Teil vorzeitig tilgen, nur ein beschränktes Risiko tragen.³³³³ Durch die Kombination aus Sekundärmarkt und obligatorischer Darlehensversicherung reduziert sich die Zinsspanne auf 0,8 %.³³³⁴

Beleihungskonditionen sind nicht gesetzlich fixiert, sondern ergeben sich indirekt aus den Anforderungen der Sekundärmarktinstitutionen,³³³⁵ auf deren Einfluss sich auch die vergleichsweise günstigen Laufzeiten und Zinssätze sowie die Konditionen der Darlehensversicherungen zurück führen lassen.³³³⁶ Für einkommensschwächere Schichten übernimmt der Staat die Ausfallhaftung.³³³⁷ Die Förderintensität der öffentlichen Wohnbaurdarlehensversicherung ist nach der Einkommenssituation gestaffelt. Die höchste Förderintensität wird einkommensschwächeren Haushalten zuteil, die bei Wohneigentumserwerb tilgungsfreie Darlehen erhalten, die nur bei Wohnungswechsel oder bei Übernahme ins Volleigentum fällig werden.³³³⁸ Finanzierungen für Bestandsimmobilien sind weniger günstig als für Neubauten und das Engagement der Sparkassen und Sekundärmarktinstitutionen bei der Finanzierung von Wohnraum für Bezieher niedriger Einkommen wird als unzureichend angesehen.³³³⁹

Ein großer Teil des Wachstums der Sekundärmarktinstitutionen FHLBS, FNMA und FHLMA ereignete sich in den letzten beiden Dekaden.³³⁴⁰ Ihr Geschäftsvolumen übersteigt heute 1 \$ Billion. Obwohl diese unter der Schirmherrschaft des Staates stehenden Kapitalgesellschaften nicht die formale Autorität und Macht einer staatlichen Behörde besitzen, sind sie so dominierende Marktteilnehmer auf ihrem Sektor, dass ihr Einfluss auf die Kapitalmärkte deutlich sichtbar ist. Sie sind profitabel für ihre Anleger, in hohem Maße innovativ und reagieren äußerst flexibel auf veränderte Marktlagen.³³⁴¹ Ihre Profitabilität beruht auf ihrer parastaatlichen Stellung. Der Präsident ernennt einen Teil ihrer Vorstandsmitglieder, sie sind von den Registrierungsverfahren der SEC ausgenommen, das Finanzministerium räumt ihnen eine Kreditlinie ein, die Satzungen erlauben keine Diversifikation und die Gewinne der Anteilseigner sind steuerbefreit.³³⁴² Da der private Sektor mit Ausnahme der obligatorischen Mitgliedschaft der Sparkassen im FHLBS nicht dazu verpflichtet ist, ihre Dienste in Anspruch zu nehmen, hängt ihr Erfolg und damit der Gewinn ihrer privaten Anteilseigner von ihrer Performance am Markt ab.³³⁴³ Obwohl jede von ihnen eine eigene Regulierungsbehörde besitzt, ist ihre Überwachung aufgrund ihres hohen politischen und ökonomischen Einflusses und der enormen Komplexität und Innovativität ihrer Markttransaktionen, wie beispielsweise ihrer Pionierarbeit auf dem Gebiet des Risikomanagements, schwierig.³³⁴⁴ Die Sekundärmarktinstitutionen sind zwar gegenwärtig in finanzieller Hinsicht ein beinahe kosten-

3333 Vgl. Martens (1988b), S. 140 f.; Deutsch (1999), S. 251.

3334 Vgl. Deutsch (1999), S. 251.

3335 Vgl. Martens (1988b), S. 140 f.

3336 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 204 f.

3337 Vgl. Deutsch (1999), S. 251.

3338 Vgl. Deutsch (1999), S. 285 f.

3339 Vgl. Martens (1988a), S. 114; DeMarco/Rist (1998), S. 200, 207.

3340 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 194.

3341 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 203–205.

3342 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 187, 203 f., 206.

3343 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 204.

3344 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 188.

freies Politikinstrument, erfordern aber im Falle einer Schieflage ein Bail-out durch den Steuerzahler aufgrund des systemischen Risikos.³³⁴⁵

6.8.4 Die steuerliche Wohneigentumsförderung

Das bei weitem stärker als in Deutschland geförderte selbst genutzte Wohneigentum einschließlich des Zweitwohnsitzes gehört weiterhin zu den wichtigsten Steuersparmodellen.³³⁴⁶ Für Mietwohnungen ist die steuerliche Förderung bei weitem geringer. Realisierte Wertsteigerungen von Mietwohnungen sind voll steuerpflichtig und Kosten einschließlich der Abschreibungen absetzbar.³³⁴⁷ Die Verteilungswirkungen der steuerlichen Wohneigentumsförderung sind stark regressiv, sodass ihre Reduktion zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung führen würde.³³⁴⁸

Der Taxpayer Relief Act hob 1997 die Übertragbarkeit stiller Reserven beim Verkauf eines Hauptwohnsitzes auf und erhöhte den einmaligen Freibetrag bei dessen Veräußerung im Alter von 55 Jahren auf \$ 250.000, sofern dieser in zwei der acht dem Verkauf voran gegangenen Jahre als solcher genutzt worden war.³³⁴⁹ Von fast \$ 48 Milliarden realisierten Wertsteigerungen von Hauptwohnsitzen wurden 1995 \$ 4,1 Milliarden versteuert.³³⁵⁰ Die Eigenmiete bleibt steuerfrei. Die im internationalen Vergleich unübliche, unbegrenzte Abziehbarkeit der Grundsteuer und der Hypothekenzinsen führte 1996 zu Steuerausfällen in Höhe von fast \$ 70 Milliarden.³³⁵¹ 1997 beliefen sich die Steuerausfälle durch die Absetzbarkeit von Hypothekenzinsen auf \$ 47,5 Milliarden, die durch die Absetzbarkeit der Grundsteuer auf \$ 15,9 Milliarden, weitere 20,6 Milliarden an Steuerausfällen ergaben sich aus steuerfrei realisierten Wertsteigerungen.³³⁵²

Das Fehlen von Transaktionssteuern und Objektverbrauch, die bisher mögliche Übertragbarkeit stiller Reserven und der Schuldzinsenabzug erklären aus steuerlicher Sicht die hohe Fungibilität und Marktgängigkeit von Wohneigentum in den USA,³³⁵³ die es trotz einer Eigentumsquote von rund zwei Dritteln den Familien ermöglichen, im Durchschnitt alle 5 Jahre ihren Wohnort zu wechseln.³³⁵⁴ Vermutet wird auch ein Zusammenhang zwischen der steuerlichen Wohneigentumsförderung und dem Ausmaß der Kreditrationierung.³³⁵⁵

3345 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 204, 206.

3346 Vgl. Poterba (1990), S. 141; Börsch-Supan (1994), S. 134; Clark/Deurloo/Dieleman (1997), S. 14.

3347 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 130 f.

3348 Vgl. Rosen (1979), S. 21 f.

3349 Vgl. Auten (1998), S. 223.

3350 Vgl. Auten (1998), S. 225.

3351 Vgl. US Bureau of Census (1996), Tabelle 518: Tax Expenditures by Function 1994 to 1997.

3352 Vgl. Auten (1998), S. 229.

3353 Vgl. Hummel (1986), S. 54 ff.

3354 Vgl. Heuer (1992), S. 61 f.

3355 Vgl. Poterba (1992), S. 9.

6.8.5 Die Wohnungssozialpolitik nach Section 8

Etwa 71 % der Mietwohnungssubventionen entfallen auf Section 8 in allen Varianten.³³⁵⁶ Schätzungsweise 20 % des nach Section 8 geförderten Bestands ist unzureichend ausgestattet, oft mit bei weitem höheren Mieten als adäquat ausgestattete Wohnungen in unmittelbarer Nähe. Rund 25 % des von der FHA versicherten oder gehaltenen Mehrfamilienhausbestands wiesen 1996 schwer wiegenden Sanierungsbedarf oder finanzielle Schwierigkeiten auf.³³⁵⁷ Als im selben Jahr die Sozialhilfe AFDC durch eine temporär gewährte Beihilfe zum Lebensunterhalt/Temporary Assistance for Needy Families/TANF ersetzt wurde, konnten die geförderten Familien nunmehr zugleich eine Förderung nach Section 8 für die 30 % des Nettoeinkommens übersteigende Mietbelastung beantragen.³³⁵⁸

1998 wurde versucht, die persistenten Probleme von Verschwendung und Mismanagement durch den HUD/VA Appropriations Act zu lösen. Die Förderhöchstdauer wurde von 20 auf 30 Jahre erhöht. Die geförderten Wohnungen standen jedoch weiterhin nur für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung, die privaten Vermieter blieben vom Wettbewerb verschont und die Aufsicht der Wohnungsbehörde blieb unzureichend.³³⁵⁹

Die 1990 aufgelegte Förderlinie Homeownership and Opportunity for People Everywhere/HOPE gewährte Haushalten mit niedrigem Einkommen Zuschüsse zum Erwerb öffentlicher und öffentlich geförderter Wohneinheiten, während die Förderlinie HOME \$ 1 Milliarde für 1991 und \$ 2 Milliarden für 1992 für den öffentlichen Wohnungsbau bereit stellte. Der Schwerpunkt der Wohnungssozialpolitik lag auf der Privatisierung der öffentlichen Bestände,³³⁶⁰ obwohl gleichzeitig rund eine Million Haushalte durchschnittlich 18 Monate auf den Bezug einer öffentlichen Mietwohnung warteten.³³⁶¹ 1997 umfasste der öffentliche Bestand ein Drittel des für sehr arme Haushalte bezahlbaren Wohnungsbestands, etwa 1,2 Millionen Wohneinheiten, durch Abriss und unzureichenden Ersatz gingen im Folgejahr etwa 7 % verloren. Beabsichtigt ist, den Anteil der Mieter mit einem Haushaltseinkommen von 30 % und weniger des regionalen Medianeinkommens von drei Viertel auf die Hälfte zu reduzieren.³³⁶²

6.8.6 Wohnungsversorgung, Wohnstandard und Wohnkostenbelastung

Der bei weitem überwiegende Teil persönlicher Ersparnisbildung erfolgt in Wohnimmobilien, die meisten Amerikaner besitzen am Ende des Erwerbslebens kaum Geldvermögen.³³⁶³ Fast der gesamte Wohnungsbestand befindet sich in privater Hand, beinahe zwei Drittel der Haushalte, nach Angaben der Vereinten Nationen 1995 65 %, wohnen im Eigentum, in den wohlhabenderen Regionen findet man auch moderne, meist von

3356 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 130 f.

3357 Vgl. Macdonald (2000), S. 284.

3358 Vgl. Steele (2001), S. 83.

3359 Vgl. Macdonald (2000), S. 280, 282, 295.

3360 Vgl. Harloe (1995), S. 444 f.

3361 Vgl. Harloe (1995), S. 446; Steele (2001), S. 94.

3362 Vgl. Smith (1999), S. 51 f.

3363 Vgl. Venti/Wise (1991), S. 371.

Singles bewohnte Mietwohnungen.³³⁶⁴ Ein durchschnittlicher Haushalt umfasste 1995 2,65 Personen.³³⁶⁵ Jedem Einwohner standen 1993 statistisch 60,2 qm Wohnfläche zur Verfügung.³³⁶⁶ Die Mobilitätsrate beträgt das Dreifache des deutschen Werts, sogar über 75-jährige ziehen häufiger um als über 35-jährige in Deutschland.³³⁶⁷ Der Wohnungsbestandsmarkt setzte 1999 etwa 40 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner um im Vergleich zu 2,7 in Deutschland.³³⁶⁸

In den Ballungsgebieten betragen die Baulandpreise rund 22 %, die qualitätsadjustierten Baukosten rund 56 % des deutschen Niveaus, was es amerikanischen Haushalten ermöglicht, die gleiche Wohnfläche mit dem halben Aufwand an jährlichem Haushaltseinkommen zu erwerben und somit rund 43 % mehr Wohnfläche und rund 67 % mehr Bauland in Anspruch zu nehmen.³³⁶⁹ Die hohe Wohneigentumsquote ermöglicht über die Verfügbarkeit eines breiten Qualitätsspektrums in fragmentierten Bestandsmärkten auch relativ jungen und weniger wohlhabenden Haushalten den Einstieg ins Wohneigentum.³³⁷⁰ Drei bis vier Millionen Bürger leben in Gated Communities, Privatisierungen des öffentlichen Raums, die man sowohl in suburbanen, als auch in sanierten und gentrifizierten innerstädtischen Regionen findet.³³⁷¹

Mietpreisobergrenzen und Kündigungsschutzregeln liegen im Ermessen des Bundesstaates oder der Kommune, meist sind sie nicht vorhanden.³³⁷² Geschätzt wird, dass Anfang der neunziger Jahre 36 % der Haushalte mit niedrigem Einkommen Probleme mit der Bezahlbarkeit des Wohnens hatten und 14 % in unzureichend ausgestatteten Wohnungen lebten.³³⁷³ Zwischen 1970 und 1994 sank das Medianeinkommen der Mieter um 16 %, während sich die Bruttomieten um über 11 % erhöhten, sodass die durchschnittliche Bruttomietbelastung die als akzeptabel erachtete Obergrenze von 30 % um 0,5 % überstieg.³³⁷⁴ 1990 wandten 43 % der Mieterhaushalte mit geringem Einkommen mehr als die Hälfte ihres Einkommens für Miete auf, in manchen Fällen bis zu 70 %.³³⁷⁵ 5,3 Millionen Haushalte erhielten keinerlei Förderung, obwohl sie eine Mietbelastungsquote von über 50 % aufwiesen oder in nicht akzeptablen Behausungen lebten.³³⁷⁶ Sogar zwei Drittel der Mieterhaushalte mit Mietbelastungsquoten über 50 % erhielten keinerlei Förderung. 14 Millionen Haushalte konnten nach Deckung des Mindestbedarfs an Nahrung, Kleidung und medizinischer Versorgung keinerlei Mittel mehr für das Wohnen aufwenden.³³⁷⁷ 1995 standen für 100 sehr arme Mieterhaushalte nur 77 bezahlbare Wohnungen zur Verfügung, davon waren drei Viertel subventioniert. 1993 gab es mit 3,3 Millionen so viele Wohnungsnotfälle wie nie zuvor.³³⁷⁸

3364 Vgl. UN ECE (1998); Dowall (1988), S. 157.

3365 Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 29.

3366 Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 31.

3367 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 125 f.

3368 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 127; Börsch-Supan (2000), S. 33.

3369 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 128.

3370 Vgl. Martens (1988a), S. 117 f.

3371 Vgl. Wiegandt (1997), S. 19 f.

3372 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 139.

3373 Vgl. CBO (1988), zit. nach Börsch-Supan (1994), S. 132.

3374 Vgl. Gyourko (1990), S. 5; Joint Center for Housing Studies (1995), S. 15.

3375 Vgl. Joint Center for Housing Studies (1995), S. 15; Malpezzi/Green (1996), S. 1807.

3376 Vgl. Smith (1999), S. 53.

3377 Vgl. Joint Center for Housing Studies (1995), S. 14 f.

3378 Vgl. Macdonald (2000), S. 284 f.

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verschärften sich die Wohnungsprobleme der Haushalte mit niedrigem Einkommen.³³⁷⁹ Das Defizit an bezahlbarem Wohnraum stieg innerhalb von 15 Jahren auf etwa 5 Millionen Wohneinheiten im Jahre 1997.³³⁸⁰ Das Haushaltseinkommen von drei Vierteln der Wohnungsnotfälle lag um mehr als 30 % unterhalb des regionalen Medianeinkommens, obwohl 62 % dieser Haushalte hauptsächlich von Arbeitseinkommen lebten.³³⁸¹ Unter den 7 Millionen Bürgern, die mindestens einmal in ihrem Leben obdachlos gewesen waren, waren 15 % Kinder und 20 % Familien, davon waren 80 % alleinerziehende Mütter mit Kindern.³³⁸² Der sich so deutlich in den achtziger und neunziger Jahren abzeichnende Anstieg der Wohnungsnot armer Haushalte scheint sich im 21. Jahrhundert fort zu setzen.³³⁸³

3379 Vgl. Kenn (1996), S. 66.

3380 Vgl. Joint Center for Housing Studies (1992), S. 4; Smith (1999), S. 53.

3381 Vgl. Smith (1999), S. 53, 55.

3382 Vgl. HUD (1994), S. 21, 23.

3383 Vgl. Harloe (1995), S. 510.

7. Zusammenfassung und Vergleich der Wohnungs- und Bodenpolitik in den betrachteten Ländern

Im folgenden Kapitel wird versucht, trotz der Nichtvergleichbarkeit von Daten, des unterschiedlichen Entwicklungsstands und der unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen fachspezifischer wissenschaftlicher Forschungen sowie der Nichtübertragbarkeit spezifischer Konstellationen ein Fazit aus der historischen institutionenökonomischen Analyse zu ziehen. Dazu erfolgt zunächst separat für jedes Land eine komprimierte Darstellung der wichtigsten Charakteristika des länderspezifischen wohnungswirtschaftlichen Entwicklungspaths, an die sich ein Überblick über aktuelle Probleme anschließt. In einem zweiten Schritt werden die Politikansätze der betrachteten Länder verglichen. Zunächst erfolgt eine Gegenüberstellung der Entwicklungspfade anhand des Indikators der Entwicklung der Wohneigentumsquote. Danach werden in zentralen Aufgabenfeldern Vorzüge und Grenzen der unterschiedlichen wohnungs- und bodenpolitischen Instrumentenwahl aufgezeigt. Das Kapitel schließt mit einem Hinweis auf das auch in einer sich zunehmend globalisierenden Welt weiterhin hohe Maß an wirtschaftspolitischer Autonomie gerade auf dem Gebiet der Wohnungs- und Bodenpolitik, das es sinnvoll gestalterisch zu nutzen gilt.

7.1 Das Modell Deutschland: Fast ein Jahrhundert Wohnungsnot

7.1.1 Der untypische Trendverlauf

Der historische Verlauf der Wohnungsversorgung der deutschen Bevölkerung weicht in äußerst signifikanter Weise von dem in allen größeren OECD-Mitgliedsländern beobachteten Trendverlauf ab. Während überall die zunehmende wirtschaftliche Entwicklung zwischen 1851 und 1990 mit einer Zunahme der wohnungswirtschaftlichen Investitionen in fast jedem Jahr verbunden war, kehrte sich in Deutschland der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts beobachtete starke Anstieg um die Jahrhundertwende um und erreichte erst in den fünfziger Jahren wieder das bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erreichte Niveau.³³⁸⁴ Aufrüstung und Krieg verdrängten wohnungswirtschaftliche Investitionen weit stärker als in jedem anderen Land,³³⁸⁵ und in der kurzen expansiven Zwischenkriegsphase boten sich für das knappe Kapital in der Industrie rentablere Anlagemöglichkeiten.³³⁸⁶

Der von der existentiellen Wohnungsnot nach dem Zweiten Weltkrieg stimulierte steile Anstieg der wohnungswirtschaftlichen Investitionen in den frühen fünfziger Jahren mit einem im internationalen Vergleich außerordentlich hohen Produktionsniveau wurde möglich durch Produktion von Wohneinheiten vergleichsweise niedriger Qualität, mit kleinen Räumen, dünnen Wänden und ohne Zentralheizung und Badezimmer³³⁸⁷ und

3384 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 189.

3385 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 196.

3386 Vgl. Häring (1974), S. 15.

3387 Vgl. Hass-Klau (1982), S. 52; Harloe (1995), S. 339.

endete bereits um 1960.³³⁸⁸ Seit den späten fünfziger Jahren verlief dann der bundesdeutsche Trend für über drei Dekaden nahezu horizontal, wiederum in scharfem Gegensatz zu dem anderer hoch entwickelter Volkswirtschaften, wo er sich nur in manchen Ländern eine Dekade später abflachte.³³⁸⁹ So wurden zwischen 1974 und 1988 in der Bundesrepublik pro Einwohner signifikant weniger Wohnungen gebaut als beispielsweise in den USA.³³⁹⁰ Auch der auf die Wiedervereinigung folgende Bauboom ging schon 1995 mit einem Überangebot an Mietwohnungen im höheren Preissegment zu Ende. Seitdem befindet sich die Bauwirtschaft in einem Schrumpfungsprozess.³³⁹¹

7.1.2 Die Permanenz der Wohnungsunterversorgung

In keinem anderen OECD-Land machte der überwiegende Teil der Bevölkerung so intensiv und so dauerhaft bis in die Gegenwart hinein die bittere Erfahrung der Wohnungsnot. Bereits zwischen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und dem Beginn des 20. Jahrhunderts waren die deutschen Städte von einem extremen Mangel an bezahlbarem Wohnraum geprägt.³³⁹² Seit dem Beginn des Ersten Weltkriegs bis in die Mitte der siebziger Jahre hinein bestand eine permanente Wohnungsunterversorgung.³³⁹³ Noch 1972 lebten in der Bundesrepublik, gemessen an den Wohngeldnormen, fast 3,8 Millionen Haushalte mit Kindern, rund 16 % aller Haushalte, in zu kleinen Wohnungen.³³⁹⁴ Erst 1974 war der rechnerische Gleichstand zwischen der Zahl der Haushalte und der Zahl der Wohnungen erreicht.³³⁹⁵ Leerstände in der im internationalen Vergleich ausgesprochen niedrigen Größenordnung von unter 2 % waren lediglich 1973/74 und Anfang der achtziger Jahre zu verzeichnen.³³⁹⁶ 1985 wurden bereits wieder Anzeichen einer Knappheit deutlich, die auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik in Modifikationen bis zum Ende des Jahrhunderts anhielt.³³⁹⁷ 1997 bestand in den alten Bundesländern ein Defizit von 0,8 Millionen Wohnungen.³³⁹⁸ 1998 war jeder zehnte Haushalt im Westen und jeder sechste im Osten gemäß der in den Industrieländern üblichen Definition von Überbelegung unzureichend mit Wohnraum versorgt.³³⁹⁹

3388 Vgl. Schulz (2000a), S. 71.

3389 Vgl. Ball/Wood (1999), S. 193.

3390 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 126 f.; Börsch-Supan (2000), S. 27.

3391 Vgl. DIW (1996), S. 142.

3392 Vgl. Häring (1974), S. 15.

3393 Vgl. Schulz (1986), S. 168.

3394 Vgl. BMRBS (1979b), S. 22.

3395 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 47; Schulz (1997), S. 229; Schulz (2000a), S. 71; Börsch-Supan (2000), S. 24.

3396 Vgl. Pfeiffer (1993b), S. 17, 22; Börsch-Supan (1994), S. 127; Conradi/Zöpel (1994), S. 117.

3397 Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 24.

3398 Vgl. Schulz (2000a), S. 65.

3399 Vgl. Tomann (1996), S. 60.

7.1.3 Die untypische Struktur des Wohnungsbestands

Deutschland unterscheidet sich von anderen Staaten der Europäischen Union und der OECD durch die große Anzahl kleiner, in den meisten Fällen vermieteter Wohnungen in den größeren Städten.³⁴⁰⁰ Vor allem in den für arbeitsplatzorientierte Wanderungen attraktiven Metropolen und Ballungsräumen ist das Preisniveau hoch.³⁴⁰¹ Die durchschnittlichen Kosten eines Eigenheims sind mehr als doppelt so hoch wie im teuersten anderen Mitgliedsland der Europäischen Union und, im Vergleich zum Einkommen, rund doppelt so hoch wie in den USA.³⁴⁰² Während fast die Hälfte der Bevölkerung in den Hochpreislagen lebt, beträgt die Wohneigentumsquote in den Großstädten weit weniger als ein Fünftel.³⁴⁰³ Für den überwiegenden Teil der Bevölkerung ist die soziale Abhängigkeit noch immer eine doppelte, sie beschränkt sich nicht auf die Arbeitssphäre, wie in den meisten westlichen Industrieländern, sondern wiederholt sich im existentiellen Bereich der Wohnungsversorgung.³⁴⁰⁴ Die Eigentumsbildung vollzieht sich vor allem im zweiten und dritten Einkommensdezil, die unteren Einkommensschichten bleiben weitgehend ausgeschlossen.³⁴⁰⁵ In Stadtregionen schaffen nur Haushalte mit hohem Einkommen den Sprung in den Neubau. Einkommensschwächere Haushalte, aber auch mittlere Einkommensbezieher müssen lange warten, bis durch Umzüge Wohnungen frei oder oder durch Alterung preiswerter werden. Die aufgestaute Nachfrage führt zu einem Preisanstieg im Bestand, der den wenigen Eigentümern zugute kommt.³⁴⁰⁶

Die durchschnittliche Haushaltsgröße ist im internationalen Vergleich sehr klein.³⁴⁰⁷ In vielen Großstädten liegt der Anteil der Einpersonenhaushalte über 50 %.³⁴⁰⁸ Familiengerechte Wohnungen sind nach wie vor knapp und Familien mit Kindern in Stadtregionen vergleichsweise schlecht mit Wohnraum versorgt.³⁴⁰⁹ Einkommensänderungen besitzen eine viel größere Bedeutung für die Wohnungsnachfrage als demographische Veränderungen.³⁴¹⁰ In Phasen der Verknappung und steigender Bau- und Bodenpreise expandiert vor allem der frei finanzierte Mietwohnungsbau in der Form vermieteter Eigentumswohnungen. Die Schlüsselrolle spielt dabei die Möglichkeit, Verluste aus Vermietung und Verpachtung mit anderen Einkunftsarten zu verrechnen.³⁴¹¹ Da die Einkommenselastizität der Wohnungsnachfrage vergleichsweise hoch ist und der privatwirtschaftliche Mietwohnungsbau zeitverzögert reagiert, sind Wohnungsengpässe vorprogrammiert.³⁴¹²

3400 Vgl. Krupp (1993), S. 226; Clark/Deurloo/Dieleman (1997), S. 11 f.

3401 Vgl. Nolte (2000), S. 57.

3402 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 15; Clark/Deurloo/Dieleman (1997), S. 15.

3403 Vgl. Krupp (1993), S. 226.

3404 Vgl. Häring (1974), S. 5.

3405 Vgl. Clark/Deurloo/Dieleman (1997), S. 14; Deutsch (1999), S. 67.

3406 Vgl. BMRBS (1994b), S. K1.

3407 Vgl. Börsch-Supan (2000), S. 29.

3408 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993a), S. 17.

3409 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 3.

3410 Vgl. Pfeiffer (1993b), S. 22.

3411 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 2.

3412 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 372.

7.1.4 Die Bodenpolitik

Wie die internationalen Vergleiche zeigen, entscheiden weniger die objektiven Bedingungen wie Einwohnerdichte und Einkommensniveau über die Bodenpreise, sondern vielmehr die Verhaltensweisen der Kommunen bei der Ausweisung von Bauland.³⁴¹³ Bauland ist in der Bundesrepublik nicht absolut knapp, sondern wird, da die mit dem Wohnungsbau verbundenen Folgelasten für die Kommunen ein Zuschussgeschäft darstellen, durch die staatliche und insbesondere die kommunale Baulanderschließungspolitik knapp gehalten, während durch zentralstaatliche und kommunale Subventionen niedrige Gewerbebaulandpreise unwirtschaftliche Bodennutzungen erzeugen.³⁴¹⁴ Nur direkt nach Kriegsende gab es weit reichende kommunale Ankaufsrechte für den Wohnungsbau.³⁴¹⁵

Durch die aufgrund des hohen Verbindlichkeitsgrades des Planungssystems starke Korrelation von Preis und Planung sind steuerlich nahezu kostenlose Spekulationen, von Bodenwertsteigerungen zu profitieren, die von der Gemeinschaft geschaffen werden, ohne dass die Fläche ihrer Nutzungsbestimmung näher gebracht wird, besonders weitgehend ermöglicht, sodass Entwicklungsflächen häufig einer gesamtgesellschaftlich sinnvollen Nutzung vorenthalten werden.³⁴¹⁶ Eine Vermögensminderung durch planerische Handlungen der Kommunen hingegen, etwa durch Änderung des Bebauungsplanes, die eine vorher bestehende profitable Nutzungsmöglichkeit jetzt nicht mehr zulässt, begründet einen Anspruch des Bodeneigentümers gegenüber der Kommune,³⁴¹⁷ sodass es zu einer „Privatisierung der Gewinne bei Sozialisierung der Verluste“ kommt.³⁴¹⁸ Zudem wirken die Grundbesitzer in den Kommunen auf die Kommunalverwaltungen dahingehend hin, dass möglichst wenig Bauland für den Wohnungsbau ausgewiesen wird, weil dies den Wert ihrer Flächen steigert.³⁴¹⁹

In den vergangenen 20 bis 30 Jahren führten die Planungsentscheidungen der Kommunen weder zu sehr hochwertigen städtebaulichen Lösungen noch zu einem kostengünstigem Wohnungsbau.³⁴²⁰ Während andere Nationen wie Holländer, Engländer, Franzosen oder Dänen 1988–1992 mit 1 % des BIP 2,5 bis 3,5 Wohnungen für 1.000 Einwohner errichteten, waren es in Deutschland 1,5.³⁴²¹ Die planerischen Rationierungen von Bauland, die in der Bundesrepublik besonders ausgeprägt sind, machen Boden, zusammen mit der kostspieligsten Baulandentwicklung im europäischen Raum und aufwendigen kommunalen Erschließungen, sehr teuer.³⁴²² Die Entwicklungspolitik der kleinen Schritte und der vorsichtigen Stadterweiterung lenkt die Nachfrage in die vorhandenen

3413 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 80.

3414 Vgl. Pfannschmidt (1990), S. 3; Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 265; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 80.

3415 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 393, 398 f.; Dieterich/Darnsfeld/Voss (1993), S. 41; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67.

3416 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 264.

3417 Vgl. Epping (1977), S. 258.

3418 Vgl. Werbeck (1997), S. 7.

3419 Vgl. Pfannschmidt (1990), S. 3.

3420 Vgl. BMRBS (1994b), S. 44.

3421 Vgl. BMRBS (1994b), S. 134.

3422 Vgl. Kleiber (1993), S. 388; Pfeiffer (1993a), S. 317; BMRBS (1994b), S. K2, 24; Braun/Pfeiffer (1997a), S. 1; Krupinski (1997), S. 164.

Bestände und/oder verdrängt sie hinaus in einen weiteren Einzugsbereich.³⁴²³ Wohnungsbau wird in vielen kleinen, kostentreibenden Losgrößen, einem „Anstücklungsstädtebau“ mit hohem Erschließungs- und Planungsaufwand betrieben.³⁴²⁴ Die Genehmigungsfristen sind lang, die Auflagen teuer.³⁴²⁵

Die hohen Baulandkosten bewirken eine architektonische Desorganisation, weil die Architekten die Kosten des Bodens überstark in ihrer Planung berücksichtigen müssen.³⁴²⁶ Sie begünstigen teure und aufwendige Bauformen und Bautechniken und staatlich verursachte Wettbewerbsbeschränkungen und ermöglichen kostentreibende Vergaberegulierungen, Qualitätsvorschriften und Honorarsysteme für Bauhandwerker, Architekten und Ingenieure.³⁴²⁷ Sie verstärken die Neigung zu Einzelfertigung und geringen Losgrößen, die Tendenz zum aufwendigen Geschosswohnungsbau und den Charakter des Einfamilienhauses in Stadtregionen als Luxusgut.³⁴²⁸ Die Wertschöpfung auf der Baustelle, die Fertigungstiefe, ist ineffizient hoch, sodass eine Vielzahl hochqualifizierter Handwerker benötigt wird. Möglichkeiten der Kostendegression durch Vorfertigung bleiben unausgeschöpft. Typenbildung und Serienfertigung sind eher die Ausnahme.³⁴²⁹ Kosteneinsparpotentiale in Größenordnungen bis zu 40 % wurden in Demonstrationsobjekten nachgewiesen.³⁴³⁰

Statt Planungsgrundlage zu sein, folgen die Baulandausweisungen der Kommunen weitgehend normativen Vorstellungen über die Belastbarkeit des Kommunalhaushalts oder sie kommen im Rahmen der gegenwärtigen Regionalplanung den politischen Vorgaben zur Stadtentwicklung nach. Die Baulandpreise werden als Ergebnis hingenommen. Expansive Kommunen, die isoliert zusätzlich Bauland ausweisen, müssen damit rechnen, dass die Preise dennoch nicht sinken und sie sich lediglich ein höheres Bevölkerungswachstum mit erheblichen Folgekosten einhandeln.³⁴³¹ Generell besteht ein Nord-Süd-Gefälle und innerhalb der Stadtregionen kommt es zu einem ausgeprägten Bodenpreisgebirge. In den wachstumsstarken Regionen sind viele Umlandkommunen wenig bereit, eine expansive Baulandpolitik zu betreiben, sodass es dort zu ausgeprägten Rationierungseffekten mit hohen Bodenpreisen kommt, und selbst in kleinen Kommunen ist der Anteil des Geschosswohnungsbaus in den letzten Jahren ständig gestiegen.³⁴³²

7.1.5 Die untypische Förderpolitik

Der deutschen Wohnungspolitik liegt, anders als der schwedischen oder der amerikanischen, keine theoretische Kozeption oder Modellierung zugrunde.³⁴³³ Im Gegensatz zu fast allen hoch entwickelten Industrieländern gelang im Deutschen Reich und später in

3423 Vgl. BMRBS (1994b), S. 151.

3424 Vgl. BMRBS (1994b), S. 137.

3425 Vgl. BMRBS (1994b), S. K2.

3426 Vgl. Pfannschmidt (1990), S. 16 ff.

3427 Vgl. BMRBS (1994b), S. 136; Braun/Pfeiffer (1997a), S. 1, 79; Toben (1997), S. 10.

3428 Vgl. BMRBS (1994b), S. 25, 151.

3429 Vgl. BMRBS (1994b), S. 23.

3430 Vgl. BMRBS (1994b), S. 135.

3431 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 81.

3432 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 4.

3433 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 281, 284.

der Bundesrepublik, unterstützt durch eine von tiefer Entwurzelung und Verarmung weiter Teile der Bevölkerung geprägte gesamtwirtschaftliche Situation, die dauerhafte Implementierung einer am liberalen Zeitalter orientierten, restaurativen Wohnungs- und Bodenpolitik, sodass die Wohnungspolitik der Bundesrepublik in der Literatur als eine der marktwirtschaftlichsten in der Europäischen Union angesehen wird.³⁴³⁴ Während anderswo in der OECD entweder der Wohneigentumserwerb für die Mehrheit der Bevölkerung mit öffentlicher Unterstützung durch geeignete Instrumente möglich wurde, wie in den USA schon sehr frühzeitig oder wie in Spanien im Zusammenhang mit dem Anstieg der Realeinkommen im Zuge zunehmender Integration in die Europäische Gemeinschaft und in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung, oder der Staat selbst die Rolle des Marktführers in der Wohnungsvermietung übernahm und die privaten Vermieter in eine marginale Rolle zurück drängte wie in Schweden, konzentrierte sich in Deutschland die Wohnungspolitik auf eine möglichst intransparente Subventionierung des privatwirtschaftlichen Mietwohnungsangebots verbunden mit einer stark regressiven Wohneigentumsförderung, die den Einstieg ins Wohneigentum für durchschnittliche Haushalte gezielt erschwerte.

Da keine enge Bindung des geförderten Wohnungsbaus an bestimmte Bauträger erfolgt wie in anderen Staaten und die Sozialbindung zudem befristet ist, ist die Förderung von Sozialwohnungen im Eigentum privater Bauträger als Förderung privater Mietwohnungsinvestitionen mit sozialer Zwischennutzung zu bezeichnen.³⁴³⁵ Während die meisten EU-Mitgliedsländer Wohneigentum und sozialen Mietwohnungsbau im öffentlichen und paraöffentlichen Besitz fördern, wurde und wird in der Bundesrepublik neben dem Wohneigentum gleichzeitig das freifinanzierte Mietwohnungsangebot gefördert, sodass zwangsläufig, insbesondere in den entscheidenden ersten Jahren, die Förderungen für den Mietwohnungsmarkt höher ausfallen müssen, da sonst die Mieter verstärkt die Alternative selbstgenutztes Wohneigentum wählen würden.³⁴³⁶

Nirgendwo war das Steuerrecht für den privatwirtschaftlichen Mietwohnungsbau bis vor kurzem so investorenfreundlich wie in der Bundesrepublik (hohe Abschreibungssätze, Verrechnung von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung mit anderen Einkommensarten, keine Besteuerung von realisierten Wertsteigerungen bei privaten Vermögensanlagen).³⁴³⁷ Fast über die gesamte Nachkriegszeit wurde der Mietwohnungsbau weit stärker begünstigt als das selbstgenutzte Wohneigentum und drängte den Bau selbstgenutzten Wohneigentums zurück.³⁴³⁸ Nicht zuletzt als Folge dieser überaus günstigen steuerlichen Regelungen erreichte der freifinanzierte Mietwohnungsbau durch private Investoren im europäischen Vergleich Spitzenwerte.³⁴³⁹ Die steuerlich bedingte Anlagenspezialisierung, der Steuerklienteleffekt, führte in der Wohnungswirtschaft dazu, dass der niedrig besteuerte Zensit mehr zur Miete wohnte, als er es ohne Steuern würde und sein Geldvermögen der Bank oder dem Staat lieh, statt sich eine Wohnung zu kaufen. Es war in der Bundesrepublik geradezu eine Funktion der Kapitalsammelstellen geworden, das Sparkapital von

3434 Vgl. Boelhouwer/Heijden (1992), S. 121 f.; Harloe (1995), S. 50, 258, 338; McCrone/Stephens (1995), S. 45, 73.

3435 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 259; Harloe (1995), S. 338; Balchin (1996a), S. 13 f.

3436 Vgl. Harloe (1988), S. 50; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 121 f.; Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 259.

3437 Vgl. BMRBS (1994b), S. 25; Braun/Pfeiffer (1997b), S. 286; Deutsch (1999), S. 63.

3438 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 2; Braun/Pfeiffer (1997b), S. 286; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67.

3439 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997b), S. 286.

Niedrigbesteuerten in die Hände der hoch besteuerten Investoren im Mietwohnungsbau zu leiten, denn zu einer Miete, zu der ein Hochbesteuerter bei Ausnutzung aller Steuervorteile eine Neubauwohnung anbieten konnte, konnte ein Niedrigbesteuerte bei sich selbst nicht wohnen.³⁴⁴⁰ Die hohen Steuersubventionen verzerrten die Zusammensetzung des Wohnungsbestandes zugunsten der Geschosswohnungen. Es kam zu einem Crowding-out der von den Nachfragern präferierten, selbstgenutzten Eigenheime.³⁴⁴¹

Da die steuerlichen Anreize progressionsabhängig wirkten und der Wettbewerb zu einer Normalisierung der Renditen führte, konnten nur Investoren mit Spitzeneinkommen entsprechend günstige Preise bei ausreichenden Renditen bieten. Es kam zu einer Konzentration des Mietwohnungsvermögens bei Haushalten mit Spitzeneinkommen, denen die durch das Stadtwachstum entstehenden Vermögenstitel und damit die Lage- und Renditen zufielen.³⁴⁴² So verfügen in der Bundesrepublik die oberen 20 % der Immobilienbesitzer über 40 % des Immobilienvermögens privater Haushalte, die oberen 4 % über 6,5 %.³⁴⁴³

Das Steuerrecht lieferte die wirtschaftliche Grundlage für ein im internationalen Vergleich viel zu aufwendiges Planen, Erschließen und Bauen.³⁴⁴⁴ Die besonders günstigen steuerlichen Subventionen trugen dazu bei, das teure Regulierungssystem zu stützen, wenn nicht gar zu ermöglichen, denn durch sie wurden die in der Bundesrepublik besonders aufwendigen Formen des Planens und Bauens bei relativ niedrigen Anfangsmieten finanzierbar.³⁴⁴⁵ Oft kam ein großer Teil der Steuervorteile weder dem Investor noch dem Mieter zugute, sondern fiel als Renten den Bodeneigentümern, Entwicklern und Bauintiatoren zu.³⁴⁴⁶

Eine Steuerung der Bodennutzung durch fiskalische Instrumente erfolgt nur in ungenügendem Ausmaß.³⁴⁴⁷ Nach wie vor ist der Boden durch die weitgehende steuerliche Privilegierung ein begehrtes Anlage- und Spekulationsgut.³⁴⁴⁸ Die Grundsteuer auf unbebaute Grundstücke ist extrem niedrig.³⁴⁴⁹ Da die bisherige Besteuerung das Gut Boden gegenüber allen anderen Anlagegütern in einer Weise privilegiert, die dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz der Besteuerung widerspricht, resultiert eine grenzsteuersatzabhängige Bodennachfrage, die auf steuerfreie Wertsteigerung, nicht auf Nutzung des Bodens zielt.³⁴⁵⁰ Die Steuerflucht in den Boden fördert eine Bodenpreishausse und eine private Bodensperre, was zu einer Umverteilung von Lohneinkommens- und Kapitaleinkommensbeziehern zu Bodenbesitzern führt.³⁴⁵¹

3440 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 300 ff.

3441 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 8 f.

3442 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 6 f.

3443 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 8.

3444 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 1, 79.

3445 Vgl. BMRBS (1994b), S. 25; Braun/Pfeiffer (1997a), S. 1, 78 f.; Braun/Pfeiffer (1997b), S. 286.

3446 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 77.

3447 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 87.

3448 Vgl. BMRBS (1994b), S. 119; Conradi/Zöpel (1994), S. 210; Braun/Pfeiffer (1997a), S. 80.

3449 Vgl. BMRBS (1994b), S. 119.

3450 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 211; Nachtkamp (1995), S. 10 f.; Hintzsche/Steinfurt (1997), S. 206.

3451 Vgl. Pfannschmidt (1990), S. 3.

7.1.6 Die Struktur des Wohnungsbaus

Wo Bauland teuer ist, wird auch teuer gebaut, denn teures Bauland führt zu einem Qualitätswettbewerb, in dem die Anbieter einfacher Qualität unterliegen und nur diejenigen zum Zuge kommen, die in der Lage sind, hohe Herstellungskosten oder Kaufpreise zu tragen. Bauträger, die versuchen, auf teurem und knappem Grund preiswert zu bauen, können die hohen Grundstückspreise kaum realisieren, weil sie andere Kundenschichten ansprechen.³⁴⁵² Das hat zur Folge, dass in den Stadtregionen und deren Umland der Anteil der Geschosswohnungen groß ist und dabei die steuerlich hoch subventionierten Eigentumswohnungen zur Vermietung dominieren und selbstgenutztes Wohneigentum in periphere Standorte mit niedrigen Bodenpreisen abwandert.³⁴⁵³

Der Mangel an verfügbarem und bezahlbarem Wohnbauland, insbesondere in den größeren (Kern-)Städten, führt dazu, dass jüngere Familien und mittlere Einkommensschichten, die an der Schwelle zur Wohneigentumsbildung stehen, ins Umland der Kernstädte abwandern. Dieser Prozess wird durch die Wohneigentumsförderung, die die unterschiedlichen Bodenpreise nicht berücksichtigt, weiter verstärkt. Die Abwanderung von Familien ins Umland hat erhebliche raumordnungs-, umwelt-, verkehrs-, sozial- und finanzpolitische Folgen.³⁴⁵⁴ Sie begünstigt die aus den USA bekannte, problematische Entwicklung der großflächigen Zersiedlung des Umlandes der Großstädte und der Ballungsgebiete, des hohen Flächenverbrauchs fürs Wohnen, der enormen Pendlerströme im Individualverkehr und der Entstehung von sozialen Brennpunkten in den Kernstädten.³⁴⁵⁵ Während der Aufwand, den die Kernstädte auch für oder anstelle der Umlandgemeinden für die Bereitstellung von Infrastruktur, sozialen Leistungen und Wohnungsbau für Problemgruppen betreiben, steigt, stehen ihnen aufgrund der Abwanderung weniger Mittel zur Lösung der zentralörtlichen Probleme zur Verfügung.³⁴⁵⁶ In den Umlandgemeinden wiederum, in denen die Eigentumsbildung nur mit einem hohen Motorisierungsgrad möglich und finanzierbar ist, ergibt sich die Notwendigkeit, zusätzliche Infrastrukturangebote für die Nahversorgung zu schaffen, um den Ansprüchen, die die Zuwanderer stellen, gerecht zu werden.³⁴⁵⁷

Im dünner besiedelten Ostdeutschland mit kontinuierlich rückläufiger Bevölkerung, wo die Wohnungsnot nie so gravierend war wie in der Bundesrepublik,³⁴⁵⁸ wurde nach der Wiedervereinigung der Wohnungsneubau auf der grünen Wiese gefördert, obwohl die Bevölkerungszahlen weiterhin durchweg rückläufig waren und der künstliche, weil von außen angestoßene Aufholprozess schon 1996 zu Ende ging und in den Innenstädten bereits vielfacher Wohnungsleerstand Probleme bereitete.³⁴⁵⁹ Soziale Segregation und Entwertung der Innenstädte und Großsiedlungen waren die Folge.³⁴⁶⁰ Die ostdeutschen

3452 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 79.

3453 Vgl. Pfannschmidt (1990), S. 3; Braun/Pfeiffer (1997a), S. 80.

3454 Vgl. Hintzsche/Steinfurt (1997), S. 206.

3455 Vgl. Hintzsche/Steinfurt (1997), S. 206 f.; Krupinski (1997), S. 166.

3456 Vgl. Hintzsche/Steinfurt (1997), S. 207.

3457 Vgl. Krupinski (1997), S. 166.

3458 Vgl. Staemmler (1984), S. 221; Hinrichs (1992), S. 4 f.; Conradi/Zöpel (1994), S. 173.

3459 Vgl. Eichstädt-Bohli/Wilhelm (1997), S. 41; HWWA (1998), S. 8, 61 f.

3460 Vgl. Eichstädt-Bohli/Wilhelm (1997), S. 41.

Städte zerfallen heute vielfach in leere Altbauviertel, halbleere Plattenbauten, prächtig sanierte Kernbereiche und große neue Einfamilienhaussiedlungen.³⁴⁶¹

7.1.7 Die verteilungspolitischen Konsequenzen

Die Geschichte der bundesrepublikanischen Wohnungspolitik demonstriert eindrücklich und anschaulich, wie bei dem Versuch, sozialpolitische Ziele durch Förderung privatwirtschaftlicher Initiative anzustreben, die Eigendynamik marktwirtschaftlicher Prozesse im Zeitablauf die Bodennutzungsplanung in ein die vitalen Interessen der Bürger negierendes spekulatives Gewinnmaximierungsverfahren transformiert, die in einer vergleichsweise wohlhabenden Gesellschaft menschliche Werte vernichtet und dabei versagt, für alle Einwohner eine menschenwürdige Wohnumwelt zu schaffen.³⁴⁶² Die daraus resultierenden, künstlich geschaffenen Problemkreise einer wohlhabenden Gesellschaft verursachen enorme soziale Härten.³⁴⁶³ Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen, insbesondere junge Familien, bezahlen dafür einen hohen Preis.³⁴⁶⁴

Die Kombination aus planerischer Rationierung und hohen Bodenpreisen, hohem Geschosswohnungsanteil und günstigem Steuerrecht ist dabei im Zusammenhang zu sehen. Die Faktoren auf der Angebotsseite, die Rationierung des Baurechts, und auf der Nachfragerseite, das günstige Steuerrecht für Käufer von Eigentumswohnungen zur Vermietung, verstärken sich gegenseitig.³⁴⁶⁵ Der Problemkreis der Baulandbereitstellung und der Bodenspekulation, der in Schweden durch umfangreiche Vorkaufs- und Enteignungsrechte und die Bereitstellung zum Landerwerb erforderlicher finanziellen Ressourcen an die Kommunen sowie die Verknüpfung der Wohnungsbaufinanzierung mit der Nutzung kommunalen Baulandes gelöst wurde, blieb in der Bundesrepublik ungelöst.³⁴⁶⁶ Die einseitige Verteilungswirkungen erzielenden Rahmenbedingungen, insbesondere die Verknappung der Wohnbaulandausweisungen und das Steuerrecht, das fast über die gesamte Nachkriegszeit den Mietwohnungsbau zur Schaffung von Wohnraum regressiv und stärker begünstigte als den Wohneigentumsbau und das im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ frühzeitig deregulierte und deutlich marktwirtschaftlichere Mietrecht, blockierten am Boden- und Immobilienmarkt eine „Vermögensbildung in breiter Hand“ und führten dazu, dass der freifinanzierte Mietwohnungsbau in der Bundesrepublik eine bei weitem größere Bedeutung besitzt als in den übrigen OECD-Ländern.³⁴⁶⁷ Wären sie anders, könnten auch in der Bundesrepublik die gesamten mittleren Einkommensschichten im selbstgenutzten Wohneigentum leben.³⁴⁶⁸

3461 Vgl. Handelsblatt, 13.11. 2000, S. 8.

3462 Vgl. Kennedy (1984), S. 72.

3463 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 350.

3464 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 301.

3465 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 5.

3466 Vgl. Rudberg (1991), S. 113; Fredlund/Holm (1991), S. 49; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 234; Pfeiffer (1993a), S. 398; Davidson (1994), S. 124.

3467 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 261; Pfeiffer (1993a), S. 371, 399; Nachtkamp (1995), S. 11; McCrone/Stephens (1995), S. 49, 58, 72; Oxley/Smith (1996), S. 139; BMRBS (1997), S. 10; Braun/Pfeiffer (1997a), S. 5; Dieterich/Dieterich (1997), S. 67; Stürmer (1999), S. 952.

3468 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997b), S. 293.

Die wohnungswirtschaftlichen Subventionen kapitalisierten sich in den Boden- und Wohnimmobilienpreisen, sodass mit steigenden Realeinkommen gleichzeitig die Barrieren für den Einstieg ins Wohneigentum anstiegen. So sind die Wohnimmobilienpreise in der Bundesrepublik seit langem die höchsten in der Europäischen Union. Sie betragen bei vergleichbarem Niveau der Realeinkommen das Dreifache des europäischen Durchschnittswerts und liegen auch beträchtlich über den Preisen in den USA, wo die Realeinkommen höher sind.³⁴⁶⁹ Tendenziell leichter als in anderen Ländern führen die hohen Gesamtkosten zum Ausschluss einkommensschwacher Bevölkerungskreise, insbesondere in großen städtischen Zentren mit hohem Preisniveau, die in der Bundesrepublik in größerer Zahl vorhanden sind als in vielen anderen europäischen Staaten,³⁴⁷⁰ denn die Beschränkung des Angebots auf teure Objekte ließ nur die überdurchschnittlich kaufkräftige Nachfrage mit ihren spezifischen Ansprüchen marktwirksam werden.³⁴⁷¹

Konsequenter als in vergleichbaren Ländern wurde das Einfamilienhaus in den Stadtregionen zu einem Luxusgut gemacht, sodass in den Agglomerationen ein Markt mit Bauformen entstand, der die unteren Einkommensschichten und häufig auch Durchschnittsverdiener vom Grund- und Wohneigentum fern hielt.³⁴⁷² Die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen über DIN-Normen bis hin zur Erschließungspraxis der Kommunen machen es unmöglich, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen sich preiswerte Wohnungen neu bauen oder erwerben können. Ihnen wird damit im Neubau ein ausgesprochener Zwangskonsum auferlegt, den sie sich nicht leisten können. Zusammen mit der Verknappung preiswerter Bestände durch staatliche Modernisierungsstrategien und der schrumpfenden Zahl der Sozialwohnungen entstand eine fast perfekte „Wohnungsmarktfalle“ zu Lasten der unteren Einkommensschichten.³⁴⁷³

Im engsten Zusammenhang mit wohnungs- und förderpolitischen Grundsatzentscheidungen stehen die Qualitätsdefizite im sozialen Wohnungsbau. Das billige Bauen mit minderwertigen Materialien und das Anstreben möglichst hoher Geschosshöhen sowie das Ausweichen auf immer ungünstigere Randlagen sind eine Folge davon, dass die Preisauftriebstendenzen auf den Boden-, Bau- und Kapitalmärkten nicht wirksam bekämpft wurden.³⁴⁷⁴ Die Entwicklung von Märkten einfacher, verdichteter Reihenhäuser für breite Schichten der Bevölkerung wurde vernachlässigt. So kam es fast zur Gleichsetzung von sozialem Wohnungsbau und Geschosswohnungsbau.³⁴⁷⁵ Das verteilungspolitische Ziel kann lediglich für einen Teil der förderungswürdigen Haushalte erreicht werden, sodass das System darauf hinausläuft, Sozialpolitik als Lotteriespiel zu betreiben.³⁴⁷⁶ Im Gegensatz zur Marktführerschaft des öffentlichen Mietwohnungsangebots in Schweden beeinflusst das deutsche Sozialwohnungsangebot nur marginal das privatwirtschaftliche Mietniveau.³⁴⁷⁷ Über die indirekten Wirkungen des Filtering-Prozesses kann es an der ungenügenden Wohnungsversorgung marginalisierter Haushalte wenig ändern.³⁴⁷⁸

3469 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 399.

3470 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 399; Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 255.

3471 Vgl. BMRBS (1994b), S. K3.

3472 Vgl. BMRBS (1994b), S. 23.

3473 Vgl. Pfeiffer (1993b), S. 9.

3474 Vgl. Czasny (1988), S. 23 f.; Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 253.

3475 Vgl. BMRBS (1994b), S. 23.

3476 Vgl. Häring (1974), S. 6; Eekhoff (1993), S. 69; Eekhoff (1998), S. 9 f.

3477 Vgl. Bengtsson (1994), S. 188; Lundqvist (1992a), S. 100; Balchin (1996a), S. 16; Turner (1997b), S. 479.

3478 Vgl. BMRBS (1979b), S. 113.

Verglichen mit Wohngeldsystemen anderer Länder senkt das deutsche Wohngeld nur für einen sehr kleinen Personenkreis die Wohnkosten, und auch das nur vergleichsweise wenig. Meist deckt es nicht mehr als zwei Drittel der Mieterhöhungen ab, oft bedeutend weniger.³⁴⁷⁹ Inhärent problematisch ist die willkürlich in relativ großen Zeitabständen erfolgende Anpassung an die Preisentwicklung. So wurden die Einkommensobergrenzen zwischen 1965 und 1991 nur neunmal angepasst.³⁴⁸⁰ Die sozialpolitischen Zielsetzungen des Wohngelds waren bei der persistenten Wohnungsunterversorgung nicht erreichbar.³⁴⁸¹ Unter dynamischem Aspekt erscheint es, insbesondere im Hinblick auf die Mieterhaushalte, fraglich, ob dieses Instrument geeignet ist, familiengerechte Wohnverhältnisse zu schaffen.³⁴⁸² Wenn die Rechtsträger das Mietangebot vorrangig aus spekulativen Motiven betreiben und die ausreichende soziale Durchmischung der Wohnanlage nicht gewährleistet ist, wird durch das Wohngeld das Wohnkostenbelastungsproblem der ärmeren Haushalte nicht gelöst, denn es besteht die Gefahr, dass ein Teil der Subjektförderung von den Anbietern als Rente abgeschöpft wird, ohne dass die Mittel ausreichend für Modernisierung und Instandhaltung eingesetzt werden.³⁴⁸³

7.1.8 Makroökonomische Auswirkungen der Wohnungspolitik

Es ist plausibel anzunehmen, auch wenn der Nachweis den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, dass das Versagen des Deutschen Reiches und der Weimarer Republik in der Bereitstellung von Wohnraum für weite Teile der Bevölkerung die krisenhaften Entwicklungen, die letztendlich zu zwei schrecklichen Kriegen führten, über eine Verringerung der Wachstumsimpulse und die Destabilisierung der sozialen Beziehungen mit verursacht hat.

Die Wohnungspolitik der Bundesrepublik ist unter Wachstumsgesichtspunkten suboptimal, denn sie verzichtet auf einen großen Teil der von der Wohneigentumsbildung ausgehenden Wachstumsimpulse und vermindert über verminderte Chancen zur Familiengründung und verringerte Lebensqualität der heranwachsenden Generation die Bildung von Humankapital und damit den zukünftigen Wohlstand der Volkswirtschaft. Die Permanenz der Wohnungsengpässe und die vergleichsweise hohe Preisdispersion in den Ballungsgebieten und ihrem Umland behindern wachstumsschwächend arbeitsplatzorientierte Migrationen und führen zu einer im internationalen Vergleich sehr niedrigen Mobilität.³⁴⁸⁴ Die unwirtschaftlichen Wohnungsinvestitionen tragen einen erheblichen Teil dazu bei, dass die Rendite des in Deutschland eingesetzten Kapitals nur etwa 60 % des amerikanischen Niveaus erreicht.³⁴⁸⁵

Der konjunkturreagibelste Bestandteil des Wohnungsbaus, der freifinanzierte Mietwohnungsbau, besitzt in der Bundesrepublik eine weit höhere Bedeutung als in den übrigen westlichen Ländern.³⁴⁸⁶ Der soziale Wohnungsbau, der in der Bundesrepublik nicht

3479 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 69 f.

3480 Vgl. Oxley/Smith (1996), S. 62.

3481 Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 373.

3482 Vgl. Häring (1974), S. 6.

3483 Vgl. Deutsch (1999), S. 313.

3484 Vgl. Ball (1994), S. 109; Börsch-Supan (1994), S. 127.

3485 Vgl. Mc Kinsey Global Insitute (1994); Braun/Pfeiffer (1997a), S. 8.

3486 Vgl. Braun/Pfeiffer (1997a), S. 5.

als Bestandteil der Infrastrukturbereitstellung, sondern primär als soziale Zwischennutzung in Engpasssituationen fungiert, wirkte ebenfalls wegen der großen Zeitverzögerungen häufig prozyklisch.³⁴⁸⁷

7.1.9 Aktuelle Probleme und Ausblick

Seit Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre haben die Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von verfügbarem und preiswertem Wohnbauland deutlich zugenommen, weil mit dem spekulativen Bodenrecht der Bundesrepublik eine zeitnahe Reaktion auf die erhöhte Nachfrage auf den westdeutschen Wohnungsmärkten nicht möglich war.³⁴⁸⁸ Die Finanzierung der notwendigen technischen und sozialen Infrastruktur überfordert zunehmend die Kommunen angesichts ihrer Finanznöte.³⁴⁸⁹ Erwerbstätige substituieren verstärkt Migration durch Fernpendeln.³⁴⁹⁰

Durch das Zusammentreffen von Deregulierung der Wohnungsversorgung und wachsender Ungleichheit der Bevölkerung nach Einkommen und ethnischer Zugehörigkeit spiegelt sich die zunehmende soziale Ungleichheit deutlicher in der sozialräumlichen Struktur der Städte wider.³⁴⁹¹ Zwischen einem Drittel und 40 % der Bevölkerung hat mit dem Problem der prekären Wohlfahrt zu kämpfen.³⁴⁹² Besonders stark von Angebotsengpässen und hohen Wohnkosten betroffen sind sozial schwache Haushalte, die sich häufig schon in preisgünstigen Regionen nicht aus eigener Kraft mit Wohnraum versorgen können.³⁴⁹³ Mit zunehmendem Wettbewerb zwischen den Mietern nimmt die Diskriminierungsmöglichkeit zwischen einzelnen Mietergruppen zu.³⁴⁹⁴ Es kommt verstärkt zu ghettoartigen, Verwahrlosung, Vermietungsprobleme und Fluktuation bedingenden Zusammenballungen sozial Schwacher im Sozialwohnungsbestand.³⁴⁹⁵ In manchen Großstadtreionen nimmt das Angebot an überbewerteten privaten Mietwohnungen unzureichender Qualität, die Antwort des liberalen Zeitalters auf den Wohnbedarf der ärmeren Bevölkerungsschichten, an Bedeutung zu, Slums und Überbelegung beginnen zurück zu kehren.³⁴⁹⁶

Ob und wie das vereinte Deutschland seine strukturellen Probleme der Wohnungspolitik lösen wird, bleibt abzuwarten. Bisher wurden das vergleichsweise hohe Preisniveau, die vergleichsweise hohe Preis-Einkommens-Relation und die hohen Mieten am deutschen Boden- und Immobilienmarkt durch hohe staatliche Ausgleichszahlungen, wie Baukindergeld, Lastenzuschuss, Eigenheimzulage und Wohngeld, teilweise aufgefangen.³⁴⁹⁷ Es erscheint fraglich, ob das angesichts leerer öffentlicher Kassen auf Dauer so bleiben wird.

3487 Vgl. BMRBS (1979b), S. 75.

3488 Vgl. Krupinski (1997), S. 164.

3489 Vgl. Hintzsche/Steinfort (1997), S. 207.

3490 Vgl. Nolte (2000), S. 14.

3491 Vgl. Häussermann (2000), S. 15.

3492 Vgl. Deutsch (1999), S. 22.

3493 Vgl. Nolte (2000), S. 57.

3494 Vgl. Eekhoff (1987), S. 68 ff.

3495 Vgl. Czasny (1988), S. 23 f.

3496 Vgl. Harloe (1995), S. 510.

3497 Vgl. Dieterich/Dransfeld/Voss (1993b), S. 254.

7.2 Das Modell Spanien: Wohneigentumsförderung als Wachstums- und Entwicklungspolitik

7.2.1 Der Entwicklungsprozess aus wohnungswirtschaftlicher Sicht

Der Übergang Spaniens zur Moderne erfolgte im Vergleich zu den meisten Ländern Europas außerordentlich spät. Auch die demographische Entwicklung folgte der westeuropäischen zeitverzögert.³⁴⁹⁸ Bis in die vierziger Jahre hinein war noch rund die Hälfte der weitgehend in feudalen ländlichen Verhältnissen lebenden Erwerbsbevölkerung im Agrarsektor tätig und die Nachfrage nach urbanem Wohnraum lag auf niedrigem Niveau.³⁴⁹⁹

Als die durch den Bürgerkrieg an die Macht gekommene Militärdiktatur, die nichts in Betracht zog oder gar umsetzte, was die etablierten Interessen negativ tangiert hätte, zu einer forcierten dirigistischen Entwicklungspolitik mit einer massiven staatlichen Lenkung der Wirtschaft überging und sich eine enge Verflechtung zwischen Industrie und Staat heraus bildete, führte der außerordentlich dynamische wirtschaftliche Aufholprozess in einem Kontext weltwirtschaftlicher Dynamik binnen weniger Jahrzehnte zur Annäherung des Pro-Kopf-Einkommens an den europäischen Durchschnitt.³⁵⁰⁰ Da die zentrale Entwicklungsplanung wenig Rücksicht auf lokale Gegebenheiten nahm und ohne wesentliche Kompetenzübertragungen auf regionale und/oder lokale Institutionen erfolgte, verfestigten und verstärkten sich die regionalen Einkommens- und Wachstumsunterschiede und demographischen Disparitäten.³⁵⁰¹

Nun erfasste die bereits vor dem Bürgerkrieg unbefriedigende Wohnungsversorgung der unteren Schichten in den Städten durch die arbeitsplatzorientierte Binnenmigration weite Teile der Bevölkerung. In den großen Städten, wo die Wohnungsnot am größten war, waren viele Migranten gezwungen, überfüllte untervermietete Unterkünfte zu akzeptieren oder sich in den expandierenden Barackenvierteln selbst eine Behausung zu errichten.³⁵⁰² Die Problematik eines scharfen sozialen Gefälles zwischen den Stadtteilen der Mittel- und Oberschichten und den Arbeiterquartieren, die oft am Stadtrand als spontane Siedlungen entstanden, verschärfte sich und die unzumutbar untergebrachten Menschenmassen forderten effektive Interventionen im wohnungspolitischen Sektor.³⁵⁰³ Zunehmend fehlte es an öffentlichen Mitteln in Höhe und Stetigkeit, um ein zufrieden stellendes Angebot an Stadtentwicklung, öffentlichen Gütern und kommunalen Dienstleistungen bereit stellen zu können.³⁵⁰⁴

Zunächst wurde versucht, mit Notstandsprogrammen für die industriellen Ballungsgebiete, die Binnenmigration zu bremsen und in geordnetere Bahnen zu lenken. Wilde Siedlungen wurden in regelmäßigen Abständen abgerissen und die Bewohner in verschiedene, peripher gelegene öffentliche Wohnanlagen umgesiedelt oder in ihre Heimatorte zurück geschickt.³⁵⁰⁵ Zeitverzögert zum Wohnungsbedarf setzte mit wachsendem

3498 Vgl. Nadal (1973), S. 13 ff.

3499 Vgl. Wynn (1984), S. 122.

3500 Vgl. Tamanes (1980a), S. 468 ff.; Fuentes Quintana (1993), S. 7 f., 29.

3501 Vgl. Richardson (1976), S. 171, 174; Tamanes (1980b), Bd. II, S. 1220.

3502 Vgl. Wynn (1984), S. 125.

3503 Vgl. Wynn (1984), S. 128; Klein (1988), S. 32.

3504 Vgl. Perez Royo (1980), S. 32; Fuentes Quintana (1993), S. 25.

3505 Vgl. Wynn (1984), S. 134 f.

Wohlstand ein bis dahin ungekannter Bauboom ein, Bauland- und Wohnungsmarkt warfen als Investitionsobjekte hohe Gewinne ab, die diejenigen in anderen Wirtschaftssektoren übertrafen.³⁵⁰⁶ Höhere Realeinkommen, Wohneigentumsförderung sowie geringe Verfügungsgewalt der Eigentümer, steuerliche Benachteiligung und niedrige Investitionserträge von Mietwohnungen verschoben die Gewichtung der Nutzungsformen kontinuierlich zu Gunsten des Wohneigentums.³⁵⁰⁷

Hoher Bevölkerungsdruck, starke und zunehmende horizontale und vertikale Verdichtung, industrielle Bautechniken, monotone Einheitlichkeit im Aufbau der Blocks und der Wohnungen, ungenügende Grünflächen und mangelhafte Infrastrukturausstattung prägten die Wohn- und Lebensbedingungen eines großen Teils der Binnenmigranten und Bewohner der randstädtischen Neubaugebiete.³⁵⁰⁸ Zahlreiche Hochhauswohnungen jener Zeit waren von niedriger Qualität, das Wohnumfeld wenig attraktiv.³⁵⁰⁹ Aufschluss über die weitere Wachstumsrichtung der Stadt gaben vielfach die in allen großen Städten vorhandenen Barackenviertel.³⁵¹⁰ Bei einer Überproduktion von Mittelstandswohnungen überstieg die Wachstumsrate der Leerstände bei weitem die des Bestands, während das strukturelle Defizit an Wohnungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen bestehen blieb.³⁵¹¹ Als Erblast der franquistischen Stadt verlangte das Problem eines spekulativ bedingten Überhangs an teuren und luxuriösen Wohnungen bei einem großen Defizit an preisgünstigem Wohnraum nach einer Lösung und alimentierte soziale Spannungen.³⁵¹²

Das Erfordernis kompensatorischer Wirtschaftspolitik im Kontext sozialpartnerschaftlicher Politikformen im Übergang zur Demokratie und die Transformation eines stark interventionistischen Wirtschaftssystems in ein marktwirtschaftlichen System verliefen nicht ohne Rückwirkungen auf die Wohnungswirtschaft.³⁵¹³ Mit der Verlangsamung des Wachstums in den Industrieregionen nahm die Landflucht ab und der Verstädterungsprozess kam allmählich zum Stillstand.³⁵¹⁴ In Gebieten mit abnehmender Bevölkerung blieben zunehmend Wohnungen leer. Der Zweitwohnungssektor wuchs wesentlich rascher als die Zahl der Hauptwohnsitze und erste Anzeichen einer Suburbanisierung wurden sichtbar.³⁵¹⁵

In der Transitionsphase besaß Spanien eine der aktivsten und organisiertesten Bürgerinitiativenbewegungen in Europa, die eine Vorreiterrolle in der Demokratisierung spielte und auf öffentlicher Seite Partner in den neugewählten demokratischen Stadtverwaltungen fand.³⁵¹⁶ Stadtteilbewegungen wurden mit Forderungen zu Wohnungs- und Infrastrukturproblemen aktiv, produzierten, vor allem in den übelsten Wohnanlagen und Barackenvierteln, innovative Lösungen und stellten deren Finanzierung durch

3506 Vgl. Klein (1988), S. 60.

3507 Vgl. Balchin (1996d), S. 162; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 173.

3508 Vgl. Klein (1988), S. 108.

3509 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 100.

3510 Vgl. Wynn (1984), S. 138.

3511 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 99.

3512 Vgl. Klein (1988), S. 295; Fuentes Quintana (1993), S. 28.

3513 Vgl. Held (1992), S. 190; Fuentes Quintana (1993), S. 39 f.; Balchin (1996d), S. 152.

3514 Vgl. Wynn (1984), S. 140; Klein (1988), S. 288.

3515 Vgl. Klein (1988), S. 93; Pareja/San Martín (1999), S. 700.

3516 Vgl. MOPU (1989); Wynn (1984), S. 145.

öffentliche Institutionen sicher.³⁵¹⁷ Das Recht auf angemessenes Wohnen wurde in die Verfassung aufgenommen.³⁵¹⁸

Nach der Transitionsphase ging die traditionelle soziale Kohäsion in den Stadtteilen spürbar zurück und professionelle Unternehmen und Institutionen des Städtebaus verdrängten die Stadtteilbewegungen.³⁵¹⁹ Der größte Teil der öffentlichen Wohnungsbestände wurde nach Übertragung auf die autonomen Regionen mit erheblichen Preisnachlässen an die Mieter verkauft.³⁵²⁰ Auch die privatwirtschaftliche Wohnungsvermietung war so unattraktiv geworden, dass der der Mietwohnungsanteil auf den historischen Tiefstand von 16,5 % 1985 zurück ging.³⁵²¹

Im Kontext der Integration Spaniens in die Europäische Union während einer Phase weltwirtschaftlicher Prosperität und im europäischen Vergleich relativ niedriger Preise für Wohnimmobilien induzierte die schnelle und sehr weitreichende Deregulierung und Liberalisierung der Kapitalmärkte einen dynamischen Anstieg der Kreditvergabe an den wohnungswirtschaftlichen Sektor, der, verbunden mit einer Welle spekulativen Engagements und einer unzureichenden Ausweitung des Angebots, eine Hausse der Immobilienpreise mit massiven Marktzugangsproblemen für breite Schichten der Bevölkerung nach sich zog und die Verschuldung der privaten Haushalte massiv erhöhte.³⁵²² Bei hohen Leerständen und einer zunehmenden Zahl völlig aufgegebener Wohneinheiten in Gebieten mit abnehmender Bevölkerung tauchten wilde Siedlungen wieder auf, nunmehr bewohnt von Immigranten aus Nordafrika.³⁵²³

7.2.2 Die Struktur des Wohnungsbestands

Die Wohnsituation innerhalb der Städte ist bis auf den heutigen Tag geprägt von der Bevorzugung der zentralen und zentrumsnahen Wohnlagen.³⁵²⁴ Während in den mitteleuropäischen Städten die sich an die Altstadt anschließenden zentralen Innenstadtlagen bis in die jüngste Zeit an Bevölkerung und sozialem Status verloren, blieben sie in Spanien eine bevorzugte Wohnlage.³⁵²⁵ Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern dominiert die Eigentumswohnung im Hochhausbau.³⁵²⁶ Aufgrund ihrer baulichen Konzentration und Kompaktheit bildete die spanische Stadt kein flächenhaftes Stadt-Land-Kontinuum aus, sondern weist auch in den Neubaugebieten des Stadtrandes Wohnhochhausbebauung auf, die oft unmittelbar an die agrarischen Flächen grenzt.³⁵²⁷ Das hat dazu beigetragen, dass sich ein einheitliches, wenn auch im zeitlichen Ablauf je nach Stadt versetzt realisiertes Muster der Stadtentwicklung ausgeprägt hat, das sich durch enorme Verdichtungen in

3517 Vgl. Wynn (1984), S. 145; Klein (1988), S. 293.

3518 Vgl. Cladera/Bruns (2000), S. 562; Oxley/Smith (1996), S. 15.

3519 Vgl. Held (1992), S. 209.

3520 Vgl. Levenfeld (1998), S. 1; Balchin (1996d), S. 161.

3521 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 174; McCrone/Stephens (1995), S. 113.

3522 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 87; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 172; McCrone/Stephens (1995), S. 97 f., 110, 116; Balchin (1996d), S. 152.

3523 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 116; Cortés (1995), S. 281.

3524 Vgl. Klein (1988), S. 294.

3525 Vgl. Klein (1988), S. 108.

3526 Vgl. Leal (1998b), S. 9.

3527 Vgl. Klein (1988), S. 108, 110.

der Fläche und in der Höhe bei einem deutlichen Defizit an Infrastruktureinrichtungen und an Grün- und Freiflächen auszeichnet.³⁵²⁸ Als Pendant zur großstädtischen Lebensweise besitzt ein relativ großer Teil der Haushalte Zweitwohnungen.³⁵²⁹ In manchen Regionen wie Valencia oder den Balearen übertrifft die Zahl der Zweitwohnungen die der Hauptwohnsitze.³⁵³⁰

Der Anteil des Wohneigentums ist einer der höchsten in der entwickelten Welt, während der Sozialwohnungsanteil bedeutungslos ist.³⁵³¹ Die inoffizielle Produktion der in Eigenregie errichteten Wohnbauten besitzt noch immer eine hohe Bedeutung.³⁵³² Finanzierungsbeiträge innerhalb der Familie spielen eine große Rolle, sodass das offene Darlehensvolumen auf einem im internationalen Vergleich bemerkenswert niedrigen Niveau liegt.³⁵³³ Eine vollständige Stadtteilsanierung ereignete sich nur in wenigen Städten und in touristischen Zentren.³⁵³⁴ Schätzungsweise ein Fünftel des Madrider Bestandes entsprechen nicht dem Standard.³⁵³⁵

Obwohl fast ein Drittel der Wohneinheiten nicht als Hauptwohnsitze genutzt werden, ist das Angebot an Mietwohnungen unzureichend.³⁵³⁶ Preiswerte, neu errichtete private Mietwohnungen sind kaum vorhanden.³⁵³⁷ Der verschwindend geringe Bestand an öffentlichen Mietwohnungen geht fast ausschließlich auf die Errichtung von Ersatzwohnraum für Bewohner abgerissener wilder Siedlungen im Gefolge der Slumsanierungsprogramme und Umsiedlungsaktionen in den fünfziger und sechziger Jahren zurück, ausgeführt in niedrigster Qualität und mit billigstem Material.³⁵³⁸

Mietwohnungen sind vielfach als Luxusapartments angelegt, insbesondere in den zentralen Großstadtlagen,³⁵³⁹ wo der Mietwohnungsanteil mit 30 % doppelt so hoch ist wie im Landesdurchschnitt, und werden fast ausschließlich für das oberste Marktsegment errichtet, für die Teile der Erwerbsbevölkerung, die Spitzenpositionen in Wirtschaft und Gesellschaft einnehmen und deshalb eine weit überdurchschnittliche Mobilität an den Tag legen müssen.³⁵⁴⁰ Weit häufiger als großstädtische Arbeiterhaushalte wohnen die urbanen Bezieher höherer Einkommen zur Miete.³⁵⁴¹ Viele Mieterhaushalte besitzen eine Zweitwohnung, oft an ihrem ehemaligen Wohnsitz oder an der Küste.³⁵⁴²

3528 Vgl. Klein (1988), S. 294 f.

3529 Vgl. Klein (1988), S. 2.

3530 Vgl. Leal (1998a), S. 3; McCrone/Stephens (1995), S. 13.

3531 Vgl. Balchin (1996d), S. 151; Pareja/San Martin (1998), S. 3.

3532 Vgl. Gaviria et al. (1991), S. 51; Barlow/Duncan (1994), S. 37.

3533 Vgl. Cortés (1995), S. 67; EMF (1997), S. 52.

3534 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 181, 185 f.

3535 Vgl. Cortés (1998), S. 10.

3536 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 165; Pareja/San Martin (1999), S. 709.

3537 Vgl. Levenfeld (1998), S. 1.

3538 Vgl. Balchin (1996d), S. 155; McCrone/Stephens (1995), S. 113.

3539 Vgl. Klein (1988), S. 70.

3540 Vgl. Klein (1988), S. 70; Cortés (1995), S. 188; EU Housing Ministers (1995), S. 6.

3541 Vgl. Cortés (1995), S. 188.

3542 Vgl. Leal (1998a), S. 3.

7.2.3 Das unterentwickelte städtebauliche und bodenpolitische Instrumentarium

Das städtebauliche und bodenpolitische Instrumentarium ist unterentwickelt, sodass die Bodenallokation vorrangig nach dem klassischen Marktprinzip erfolgt.³⁵⁴³ Grund und Boden befindet sich meist in der Hand privater Personen.³⁵⁴⁴ Die Bereitstellung von Bauland, insbesondere von kostengünstigem Bauland, durch die Kommunen ist nicht zu frieden stellend.³⁵⁴⁵ Auf Perioden stärkerer Wohnungsnachfrage wird im Regelfall nicht mit einer Ausweitung des Baulandangebots reagiert.³⁵⁴⁶ Fehlende Kommunalautonomie, zentralistische Sektoralpolitiken und dirigistische Wohnungsbaupolitik führten in der Phase dynamischer Stadtentwicklung zum Versagen der Kommunen beim Aufbau kommunaler Bodenpools.³⁵⁴⁷

Planungswertgewinne werden nicht von der öffentlichen Hand abgeschöpft.³⁵⁴⁸ Baulandhortung ist de facto nahezu steuerfrei.³⁵⁴⁹ Das begünstigt die Spekulation, sowohl mit Bauland als auch mit Wohnungen, reduziert auf eine mittlere Sicht von 4–6 Jahren die Verfügbarkeit potentiellen Baulands und konterkariert oft städtische Planungen.³⁵⁵⁰ Auch die großen Gewinne im Wohnungsbau in der Phase dynamischen Stadtwachstums wurden fast ausschließlich von privatwirtschaftlichen Akteuren abgeschöpft, sodass es an öffentlichen Mitteln fehlte, um das notwendige Ausmaß an Stadtentwicklung, Infrastruktur und Folgeeinrichtungen für die vielen armen Zuwanderer bereit zu stellen. So erfolgte die Bebauung mit unzureichender Infrastrukturausstattung und demzufolge zu verdichtet.³⁵⁵¹ Die Einhaltung der, in der Anwendungspraxis nur geringfügig revidierten Richtlinien der Entwicklungspolitik, die eine „für Spanien optimale durchschnittliche Siedlungsdichte“ von 500 Einwohnern pro Hektar vorsahen, beinhaltete nicht nur eine äußerst kompakte, vielgeschossige Bauweise, sondern auch den Verzicht auf größere Frei-, Verkehrs- und Erholungsflächen sowie auf Flächen für kommunale Dienstleistungsinstitutionen.³⁵⁵²

Das Versagen des Staates in der Bodenpolitik und der Bereitstellung städtischer Infrastruktur hatte hohe Grundstückspreise zur Folge.³⁵⁵³ Eine Verzehnfachung der Bodenpreise im 10-Jahres-Rhythmus stellte ab 1950 keine Seltenheit dar.³⁵⁵⁴ In Verbindung mit der Bodenspekulation führt dies häufig zu Bodenkostenanteilen in der Größenordnung der Hälfte des Gesamtpreises einer Wohnung, was bei der generell hoch verdichteten Bauweise eine massive Umverteilung von der Mehrheit der Bevölkerung zugunsten der wenigen Eigentümer des Faktors urbaner Boden darstellt.³⁵⁵⁵

3543 Vgl. Klein (1988), S. 43.

3544 Vgl. Pareja/San Martín (1998), S. 3.

3545 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 183.

3546 Vgl. Cortés (1995), S. 299, 357 f.

3547 Vgl. Klein (1988), S. 43, 51.

3548 Vgl. Klein (1988), S. 38.

3549 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 185; Cladera/Bruns (2000), S. 564.

3550 Vgl. Klein (1988), S. 74.

3551 Vgl. Pérez Royo (1980), S. 32; Klein (1988), S. 43; Fuentes Quintana (1993), S. 25.

3552 Vgl. Wynn (1984), S. 137 f.

3553 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 185 f.

3554 Vgl. Capel (1975), S. 110 f.

3555 Vgl. Capel (1975), S. 110 f.; Barlow/Duncan (1994), S. 31.

In Zeiten explodierender Bodenpreise versagten die verschiedenen Programme zum Bau kostengünstiger Wohnungen bei der Realisierung der anvisierten Ziele.³⁵⁵⁶ In den Ballungsgebieten verhinderten die hohen Bodenpreise häufig die Errichtung von geförderten Wohnungen durch private Bauträger, da die förderbaren Preisobergrenzen kaum einzuhalten waren.³⁵⁵⁷ Statt dessen wurden mit Hilfe der Förderungen große Wohnanlagen auf abgelegenen und daher billigem Bauland errichtet, aus denen durch die spätere Stadtentwicklung oft suburbane Stadtteile entstanden.³⁵⁵⁸

Da der Städtebau als eher lokales und zudem kurzfristiges Problem angesehen wurde, war und blieb das Niveau der städtischen Planung ungenügend.³⁵⁵⁹ Die Zu- und Unterordnung des Städtebaus in das Wohnungswesen im Kontext der Entwicklungspolitik nach dem Grundsatz „*primero viviendas, después urbanismo*“ (erst Wohnraum schaffen, dann Städte planen) hatte bei dessen vorrangigem Ziel des Massenwohnungsbaus zur Folge, dass den städtebaulichen Belangen nur eine nachrangige Bedeutung zukam.³⁵⁶⁰ Die zentrale Entwicklungsplanung nahm wenig Rücksicht auf lokale Gegebenheiten, erfolgte ohne wesentliche Kompetenzübertragungen auf regionale und/oder lokale Institutionen und betrieb eigenständig und großflächig Wohnungs- und Stadtplanungs-politik auf lokaler Ebene.³⁵⁶¹

Die Eigendynamik des Bau- und Immobiliensektors machte oft planungsrechtliche Grundlagen zu Makulatur.³⁵⁶² In den Großstädten mit ihrer rasanten Bevölkerungs- und Wohnungsmarktdynamik, wo eine oftmals schwache, korrupte oder wenig kompetente Verwaltung nicht einmal die ärgsten Auswüchse der Wohnungsnot bekämpfen konnte, blieb das Planungs- und Bauordnungsrecht wirkungslos, weil kaum beachtet.³⁵⁶³ Die Bebauungspläne dienten in der Phase des intensiven Stadtwachstums, sofern sie überhaupt aufgestellt wurden, vielfach als Instrument der Spekulation, statt sie zu verhindern, zur Nutzungsänderung und Nutzungsverdichtung sowie zur Umwandlung von Freiflächen in Bauland, noch verstärkt durch die regelmäßige Misachtung lokaler Bebauungsplanung durch öffentliche und paraöffentliche Wohnungsbaugesellschaften, und zwangen die Kommunen zur Anpassung der planungsrechtlichen Grundlagen an die Bauungspraxis.³⁵⁶⁴ Bebaut wurde möglichst billiger Grund, der sich häufig in den von der Bebauung freizuhaltenden Flächen fand.³⁵⁶⁵ Die unzureichende Koordination zwischen staatlichen Stellen und Developern, die kleinbetriebliche Struktur der Bauindustrie sowie das häufige Versagen der Kommunen bei der Bereitstellung essentieller Infrastruktur führten zu Bauruinen mit Hunderttausenden unvollendeter Wohneinheiten.³⁵⁶⁶

Mit dem Übergang zur Demokratie wurden die Schaffung der Rahmenbedingungen für ein angemessenes Wohnen, die Bekämpfung der Bodenspekulation und die partielle

3556 Vgl. Comité de Expertos (1992), S. 87.

3557 Vgl. Pareja/San Martin (1999), S. 702; Pareja/San Martin (1998), S. 3; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 183.

3558 Vgl. Pareja/San Martin (1998), S. 3.

3559 Vgl. Klein (1988), S. 38.

3560 Vgl. Klein (1988), S. 46 f.

3561 Vgl. Richardson (1976), S. 171, 174; Klein (1988), S. 46 f.; Fuentes Quintana (1993), S. 23.

3562 Vgl. Klein (1988), S. 45.

3563 Vgl. Klein (1988), S. 43, 51.

3564 Vgl. Ferrer Aixala (1974), S. 127; Wynn (1984), S. 134; Klein (1988), S. 48, 286.

3565 Vgl. Klein (1988), S. 48.

3566 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 100.

kommunale Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen Verfassungsauftrag.³⁵⁶⁷ Die Schwerpunkte der Stadtentwicklung verlagerten sich auf Infrastruktur- und Wohnumfeldverbesserungen, bei den Planungsverfahren gab es Bürgerbeteiligungen, ökologische Aspekte wurden einbezogen.³⁵⁶⁸ Häufig wurden Genehmigungsverfahren annulliert, um sich abzeichnende, übermäßige Verdichtungen zu verhindern.³⁵⁶⁹

7.2.4 Die Förderpolitik

Die Entwicklungspolitik unterstützte die Industrialisierung und Urbanisierung mit Mietpreisstopp, Kündigungsschutz und Wohnungsbauförderung, ohne über die Ressourcen zu verfügen, die eine komplementäre aktive Bodenpolitik ermöglicht hätten.³⁵⁷⁰ Fast ausschließlicher Adressat der Wohnungsbauförderung war das Wohneigentum.³⁵⁷¹ Bis in die Gegenwart hinein erfolgte Wohnungsbau fast nur für selbstnutzende Eigentümer.³⁵⁷² Die zaghaften Versuche, einen gemeinnützigen Bestand aufzubauen, wurden bald aufgegeben und der Großteil der Bestände im Zeitablauf privatisiert.³⁵⁷³

Bei der enormen Armut weiter Teile der Bevölkerung in der frühen Phase des Übergangs zur urbanen Industriegesellschaft führte die unzureichende Kompensation der Desinvestition privaten Kapitals im Mietwohnungssektor durch ein entsprechendes Angebot des Staates an Sozialwohnungen zu einer sich verschärfenden Wohnungsnot, die gewaltigen sozialen Sprengstoff in sich trug. Durchgängiges Ziel der Wohnungspolitik wurde es, das defizitäre Wohnungsangebot durch Gesetzgebung, Programme und Fördermittel abzubauen.³⁵⁷⁴ Da aber das wohnungspolitische Instrumentarium bis Anfang der neunziger Jahre primär zur massiven Förderung wachstums-, konjunktur- und beschäftigungspolitischer Zielsetzungen eingesetzt wurde und gleichzeitig das städtebauliche und bodenpolitische Instrumentarium unzureichend entwickelt war und von einer oftmals schwachen, korrupten oder wenig kompetenten Verwaltung administriert wurde, eröffneten sich Möglichkeiten zu beträchtlichem Mißbrauch.³⁵⁷⁵ Es kam zu einer Vielzahl von staatlichen Initiativen, die die Wohnungsnot langfristig lösen sollten, aber scheiterten.³⁵⁷⁶

Charakteristischstes Merkmal der Wohnungspolitik der Franco-Ära war die Produzentensubvention. Developern wurden Zuschüsse, Förderdarlehen und Steuervorteile für den Bau von Wohnungen gewährt, die fast immer zum Verkauf angeboten wurden, und der hoch regulierte Finanzsektor war verpflichtet, die erforderlichen Finanzmittel zu Sonderkonditionen zur Verfügung zu stellen.³⁵⁷⁷ Langfristige Finanzierungen waren

3567 Vgl. Cladera/Bruns (2000), S. 562; Oxley/Smith (1996), S. 15.

3568 Vgl. Klein (1988), S. 287.

3569 Vgl. Klein (1988), S. 104.

3570 Vgl. Rafols Esteve (1978), S. 130 f.; Sánchez Villar (1992); Alberdi/Levenfeld (1996), S. 174.

3571 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 167; Balchin (1996d), S. 151.

3572 Vgl. Balchin (1996d), S. 154.

3573 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 173; Balchin (1996d), S. 162.

3574 Vgl. Klein (1988), S. 54.

3575 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 167; Balchin (1996d), S. 151.

3576 Vgl. Klein (1988), S. 54.

3577 Vgl. Klein (1988), S. 64; Balchin (1996d), S. 151 f.; McCrone/Stephens (1995), S. 97, 99.

nur im regulierten Segment des Kapitalmarkts erhältlich.³⁵⁷⁸ Frei finanzierte Wohnungen wurden durch ein Quotierungssystem gezielt begünstigt.³⁵⁷⁹

Treffericherheit und Effizienz der massiven Neubauförderung waren in hohem Maße unbefriedigend.³⁵⁸⁰ In neuen Wohnanlagen fehlten oft essentielle Infrastruktureinrichtungen.³⁵⁸¹ Private Bauträger vereinnahmten den Großteil der Förderungen,³⁵⁸² denn sie administrierten die Weiterleitung der Förderdarlehen an die Käufer und wählten die zu begünstigenden Haushalte aus.³⁵⁸³ Während die geförderten Wohnungen primär an Familien mittleren Einkommens veräußert wurden, war bis zur Hälfte der vielen wohnungssuchenden Familien außerstande waren, eine von privatwirtschaftlichen Promotoren errichtete Neubauwohnung zu erwerben.³⁵⁸⁴ Ein unverhältnismäßig großer Anteil der Fördermittel floss in die Entwicklung teurer, für breite Schichten der Bevölkerung nicht bezahlbarer Wohneinheiten, viele urbanen Bauvorhaben blieben unvollendet.³⁵⁸⁵ Seit Mitte der siebziger Jahre verursachten zudem die rasch steigenden Inflationsraten zunehmend größere Schwierigkeiten für das Fördersystem.³⁵⁸⁶

Im Zuge der Demokratisierung, in einer Zeit, in der sich in den anderen marktwirtschaftlichen Ländern Europas die Subventionierung des wohnungswirtschaftlichen Sektors von der Produzentenförderung aus Zeiten massiver Wohnungsnot und dynamischer wirtschaftlicher Entwicklung hin zu einer stärkeren Gewichtung verteilungspolitischer Zielsetzungen in einem Klima niedrigeren wirtschaftlichen Wachstums verlagerte, wurde in Spanien anstelle der Einführung von Wohnbeihilfen die Zielgruppe der Wohneigentumsförderung auf fast alle Bevölkerungsschichten ausgedehnt.³⁵⁸⁷ Die oberen sozialen Schichten profitieren von einer der großzügigsten steuerlichen Förderungen in der Europäischen Union. Für die mittleren und unteren Schichten, insbesondere für Ersterwerber, wird einkommensbezogene, an Preisbeschränkungen bei Wiederverkauf oder Vermietung gebundene Direktförderung kostengünstigen Wohnungsbaus in einer Großzügigkeit gewährt, wie sie fast nirgendwo in Europa zu finden ist.³⁵⁸⁸

7.2.5 Die verteilungspolitischen Konsequenzen

Das Versagen des Wohnungsmarktes, in der Phase dynamischen Stadtwachstums und scharfer Wohnsegregation zwischen den Stadtteilen der Mittel- und Oberschichten und den oft am Stadtrand als spontane Siedlungen entstehenden Arbeiterquartieren ein ausreichendes Angebot an Niedrigpreiswohnungen bereit zu stellen, wurde verstärkt durch

3578 Vgl. Alonso (1993), S. 202.

3579 Vgl. Tames (1980b), Bd. I, S. 574; Balchin (1996d), S. 151 f.

3580 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 167.

3581 Vgl. Balchin (1996d), S. 157.

3582 Vgl. Wynn (1984), S. 141.

3583 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 100.

3584 Vgl. Wynn (1984), S. 141; Rafols Esteve (1978), S. 67.

3585 Vgl. Balchin (1996d), S. 157.

3586 Vgl. Cortés (1995), S. 274 f.

3587 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 116; Leal (1998a), S. 1 f.

3588 Vgl. Santillana (1980), S. 838; Pareja/Riera (1994), S. 168; McCrone/Stephens (1995), S. 105, 111; Levenfield (1998), S. 2; Leal (1998a), S. 1 f.

die Inzidenz der Fördermittel.³⁵⁸⁹ Die soziale Treffsicherheit einer zu einem großen Teil wachstums-, konjunktur- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen dienenden Objektförderung für das Wohneigentum, deren Empfänger private Developer und nicht, wie in den meisten Ländern Europas, gemeinnützige Wohnungsgesellschaften waren, erwies sich als ausgesprochen gering.³⁵⁹⁰ Private Bauträger, überwiegend Angehörige der Mittel- und Oberschichten, vereinnahmten den Großteil der Förderungen, denn sie administrierten die Weiterleitung der Förderdarlehen an die Käufer und wählten die zu begünstigenden Haushalte aus, die lediglich in der Lage sein mussten, die Miete oder den Kaufpreis zu tragen.³⁵⁹¹ Häufig war es möglich, geförderte Wohnungen zu Marktpreisen zu verkaufen oder zu vermieten und mit Fördermitteln Wohnraum für höhere Einkommensschichten zu errichten und mit beträchtlichen Gewinnmargen an diese zu verkaufen.³⁵⁹² Selbst die von öffentlichen und paraöffentlichen Bauträgern errichteten Hauptwohnsitze konnten nach fünf Jahren Haltedauer zu Marktpreisen veräußert werden.³⁵⁹³

Nach Übergang zur Subjektförderung im Kontext der Demokratisierung überstieg der indirekte Aufwand in der Form stark regressiver Steuermindereinnahmen die direkten Subventionen, deren soziale Treffsicherheit weiterhin gering blieb.³⁵⁹⁴ Am meisten profitierten die Haushalte der Altersgruppe der 25–30-jährigen mit zwei Einkommensbeziehern.³⁵⁹⁵ Die langjährige Praxis der privaten Bauträger, selbst die Käufer für ihre geförderten Neubauwohnungen auszuwählen und regelmäßig Zusatzzahlungen außerhalb der offiziellen Preisgrenzen anzunehmen, erleichterte die Umgehung der Förderungsbestimmungen.³⁵⁹⁶ Steuervorteile und Förderdarlehen trugen dazu bei, den Bau vieler Zweitwohnungen zu finanzieren.³⁵⁹⁷ Die Förderung des Bestandserwerbs wurde häufig dafür eingesetzt, schwer verkäufliche Neubauwohnungen abzusetzen.³⁵⁹⁸ Das zum Schutz einkommensschwächerer Haushalte implementierte System der Preisobergrenzen führte in Zeiten explodierender Baulandpreise zu Qualitätsminderungen und Nutzflächeneinsparungen.³⁵⁹⁹

Obwohl stark regressiv, ist das schiere Ausmaß der Wohneigentumsförderung einer der Gründe dafür, dass auch Bezieher relativ niedriger Einkommen der Erwerb von Wohneigentum möglich ist.³⁶⁰⁰ Das hat zur Folge, dass das Wohnen zur Miete und damit auch die Möglichkeit der Gewinnerzielung aus Vermietung und die Tendenz zum Lobbyismus marktmächtiger Vermietergruppen in Richtung der Gewährung stark regressiver Förderung für ein für breite Schichten der Bevölkerung konzipiertes Mietwohnungsangebot extrem uninteressant wird, sodass Mietwohnungen fast ausschließlich für das

3589 Vgl. Klein (1988), S. 32; Wynn (1984), S. 140–142.

3590 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 167.

3591 Vgl. Tamanes (1980b), Bd. I, S. 572; Wynn (1984), S. 140–142; McCrone/Stephens (1995), S. 100.

3592 Vgl. Wynn (1984), S. 140–142; McCrone/Stephens (1995), S. 99.

3593 Vgl. Wynn (1984), S. 140–142.

3594 Vgl. Wynn (1984), S. 146; McCrone/Stephens (1995), S. 115; Balchin (1996d), S. 160; Cortés (1995), S. 209; Leal (1998a), S. 4; Pareja/Riera (1994), S. 168; Pareja/San Martín (1999), S. 705.

3595 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 703 f.

3596 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 100; Levenfield (1998), S. 3.

3597 Vgl. Cortés (1995), S. 209; Leal (1998a), S. 4; Pareja/Riera (1994), S. 168; Pareja/San Martín (1999), S. 700, 705.

3598 Vgl. Levenfield (1998), S. 3.

3599 Vgl. Cortés (1998), S. 10.

3600 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 710–712; McCrone/Stephens (1995), S. 105, 111; Alberdi/ Levenfield (1996), S. 177, 181.

oberste Marktsegment errichtet werden.³⁶⁰¹ Zwar hat die Spannweite der Wohnungspolitik nie ausgereicht, die weitreichende familiäre Hilfe bei Wohnungsbedarf zu ersetzen, aber sie machte es möglich, innerhalb der Großfamilie Angehörigen in schwierigen Lebenslagen im Familienheim Obdach und vielfältige praktische Hilfe zu gewähren.³⁶⁰²

Die einseitige Begünstigung des Wohneigentums durch die Wohnungspolitik führte jedoch, insbesondere durch das Versagen des Staates, ein öffentliche Mietwohnungsangebot bereit zu stellen, zu einer wachsenden Polarisierung zwischen der Mehrheit der Bevölkerung im Wohneigentum und den ärmsten sozialen Schichten, deren Wohnungsnot weitestgehend ungelöst blieb,³⁶⁰³ und im Förderschema für Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen war die Rate der Zwangsversteigerungen vergleichsweise hoch, ohne dass etwas dagegen unternommen wurde.³⁶⁰⁴ Auf die Einführung eines Wohngeldsystems wurde zugunsten einer begrenzten steuerlichen Absetzbarkeit von Mietzahlungen verzichtet.³⁶⁰⁵

7.2.6 Makroökonomische Auswirkungen der Wohnungspolitik

In weit stärkerem Maße als in anderen europäischen Ländern wurde das wohnungspolitische Instrumentarium im Kontext der Entwicklungspolitik bis Anfang der neunziger Jahre zur Förderung wachstums-, konjunktur- und beschäftigungspolitischer Zielsetzungen eingesetzt.³⁶⁰⁶ Bis 1991 war die Angebotsstimulierung als primäre Zielsetzung der Direktförderung anzusehen und die Anreizstruktur förderte inflationistische Tendenzen.³⁶⁰⁷

Die Dynamik des ökonomischen und demographischen Wachstumsprozesses führten zu einer hohen Rentabilität wohnungswirtschaftlicher Investitionen und zu einer zentralen Stellung des Wohnungsbaus in der Kapitalakkumulation.³⁶⁰⁸ Der Wohnungsbau entwickelte sich zu einem der bedeutendsten und dynamischsten Wachstumssektoren der Volkswirtschaft, dessen beträchtliche Beschäftigungs- und Multiplikatoreffekte beim wirtschaftlichen Aufholprozess des Landes eine nicht zu unterschätzende Rolle spielten.³⁶⁰⁹

Die Mobilität der Eigentümerhaushalte war außerordentlich gering und ist noch heute eine der niedrigsten in der Europäischen Union.³⁶¹⁰ Der Erwerb einer Wohnung wird als Entscheidung für das ganze Leben angesehen, was eine die Arbeitslosigkeit erhöhende und prolongierende Immobilität des Faktors Arbeit in geographischer Hinsicht zur Folge hat.³⁶¹¹

3601 Vgl. Klein (1988), S. 70; EU Housing Ministers (1995), S. 6.

3602 Vgl. Leal (1998a), S. 1 f.

3603 Vgl. Balchin (1996d), S. 162; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 173.

3604 Vgl. Pareja/Riera (1993), S. 9–14.

3605 Vgl. EU Housing Ministers (1995), S. 18.

3606 Vgl. GESINCA (1979), S. 32; Santillana (1980), S. 819; Tames (1980b), Bd. I, S. 571; Wynn (1984), S. 123 f.; Pareja/Riera (1994), S. 167; Cortés (1995), S. 284 f.; Balchin (1996d), S. 151.

3607 Vgl. Klein (1988), S. 74; Alonso (1993), S. 210; Cortés (1995), S. 209; Leal (1998a), S. 4; Pareja/Riera (1994), S. 168; Pareja/San Martín (1999), S. 705.

3608 Vgl. Klein (1988), S. 74.

3609 Vgl. Wynn (1984), S. 133.

3610 Vgl. Rafols Esteve (1978), S. 140; Cortés (1995), S. 67.

3611 Vgl. Fuentes Quintana (1993), S. 81

7.2.7 Aktuelle Probleme und Ausblick

Die fehlende Ausweitung des Baulandangebots trotz stärkerer Wohnungsnachfrage ließ die Preise für Bauland ab 1986 stark ansteigen.³⁶¹² Die einkommensadjustierten urbanen Baulandpreise sind nach Expertenschätzungen die höchsten in Westeuropa.³⁶¹³ In Verbindung mit Bodenspekulation führt dies oft zu Grundkostenanteilen von der Hälfte des Gesamtpreises einer Wohnung.³⁶¹⁴ Trotzdem hob das neue Bodengesetz die im europäischen Vergleich äußerst unzureichenden Möglichkeiten der Kommunen, Einfluss auf Art und Zeitpunkt der Bebauung zu nehmen und einen Teil der Bodenwertsteigerungen zugunsten der Allgemeinheit abzuschöpfen, nahezu vollständig auf.³⁶¹⁵

Da sich Spanien von anderen europäischen Staaten durch das fast vollständige Fehlen von Sozialwohnungen unterscheidet, besteht für die unteren Einkommensschichten ein eklatanter Mangel an bezahlbarem Wohnraum.³⁶¹⁶ Bei einem Überangebots an Wohnraum in Regionen abnehmender Bevölkerung sind viele Haushalte nicht in der Lage, am gewünschten Wohn- und Arbeitsort eine Wohnung zu erwerben.³⁶¹⁷ Die sehr wenigen, aufgrund ihrer Kostenobergrenzen äußerst preiswerten Eigentumswohnungen, die vom öffentlichen Sektor errichtet werden decken bei weitem nicht den Bedarf.³⁶¹⁸ Am meisten betroffen sind junge Leute, die durch den Mangel an billigen Mietwohnungen auch mit geringem Einkommen und fehlenden Ersparnissen zum Wohnungskauf gezwungen sind.³⁶¹⁹ In zahlreichen Fällen leben noch über 30-jährige bei den Eltern.³⁶²⁰

Die sozialen Folgen der Mieterhöhungen und des Mieterschutzabbaus für die untersten sozialen Schichten können durch den verschwindend kleinen Sozialwohnungssektor nicht abgeschwächt oder gar aufgefangen werden.³⁶²¹ Akute Wohnungsnot, vorrangig durch Immigration verursacht, konzentriert sich auf die großen Städte.³⁶²² Zuwanderer, Langzeitarbeitslose, Haushalte mit geringem Einkommen, Alleinerziehende und Behinderte laufen Gefahr, marginalisiert und schließlich wohnungslos zu werden.³⁶²³

3612 Vgl. Cortés (1995), S. 299, 357 f.; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 173, 185 f.

3613 Vgl. Comisión de Expertos sobre Urbanismo (1994), Vol II.

3614 Vgl. European Parliament (DG 4) (1996), S. 23; Alberdi/Levenfeld (1996), S. 185 f.

3615 Vgl. Cladera/Bruns (2000), S. 551.

3616 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 173–175.

3617 Vgl. Pareja/Riera (1994), S. 165; Pareja/San Martín (1999), S. 709.

3618 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 99.

3619 Vgl. Comité de Expertos (1992), S. 75; Pareja/San Martín (1999), S. 703.

3620 Vgl. Cortés (1998), S. 2, 15.

3621 Vgl. Alberdi/Levenfeld (1996), S. 184; Balchin (1996d), S. 158.

3622 Vgl. Pareja/San Martín (1999), S. 700.

3623 Vgl. EU Housing Ministers (1996), S. ES 3, 21.

7.3 Das Modell Schweden: Der Versuch einer Dekommodifizierung der Wohnungsversorgung

7.3.1 Wohnungspolitik als integraler Bestandteil des schwedischen Wohlfahrtsstaates

Sozialpolitik im schwedischen Sinne setzte sich das Ziel, dem einzelnen Mitbürger in der ökonomischen, politischen und persönlichen Sphäre den Zugang zu den erforderlichen Ressourcen zu ermöglichen. Das beinhaltete, dass die Aufgabe des Staates nicht nur darin gesehen wurde, ein soziales Netz bereit zu stellen, sondern ebenso darin, die Selbsthilfe zu ermöglichen. Die Interventionen des Staates strebten nicht nur Gleichmäßigkeit staatlicher Hilfe an, sondern auch ein individuell gleichmäßiges wohlfahrtsstaatliches Ergebnis. Dieses sozialpolitische Ideal der öffentlichen und privaten Verantwortlichkeit für das Wohlergehen des einzelnen und der Gesellschaft prägte die Gesetzgebung im Steuerrecht, in den Arbeitsbeziehungen, im Sozialrecht, in den sozialen Leistungen des Staates, in Bildungs-, Gesundheits- und Wohnungswesen. Der schwedische Sozialstaat ist allgemein und umfassend, unterstützt durch selektive Hilfe in besonderen Fällen. Alle Bürger sind Mitglieder desselben Netzwerks sozialer Einrichtungen.³⁶²⁴

In der Verfassung Schwedens ist nicht nur das Recht auf Ausbildung und Arbeit, sondern auch das Recht auf Wohnung festgeschrieben.³⁶²⁵ Da eine qualitativ hochwertige Versorgung mit Wohnraum und der komplementären öffentlichen Infrastruktur als soziales Recht angesehen wurde, kann die schwedische Wohnungspolitik eines regulierten Marktes als dekommodifizierend bezeichnet werden. Als ein Eckpfeiler des schwedischen Wohlfahrtsstaates wurde sie als nationaler Auftrag, „one nation project“, angesehen, zu dem fast die gesamte Bevölkerung in der Form materieller Konzessionen beitrug und wo die Ergebnisse nicht einer besonderen Gruppe, sondern der gesamten Bevölkerung zugute kommen sollten.³⁶²⁶ Im Zeitablauf wurde dabei ein im internationalen Vergleich einzigartiger Lösungsansatz für den wohnungswirtschaftlichen Sektor entwickelt, der vielerorts aufmerksam beobachtet und zum Teil auch nachgeahmt wurde.³⁶²⁷

Das schwedische Modell der Wohnungspolitik wurde häufig als Erfolgsstory apostrophiert und erregte international Aufmerksamkeit, weil es gelungen schien, das Problem, dass infolge einer rapiden Urbanisierung bei tendenziell niedrigen Haushaltseinkommen bezahlbares Wohnen in akzeptabler Qualität für viele Haushalte nicht möglich war, durch eine gut koordinierte, den Inputsektor, die Produktion, die Allokation und den Outputsektor umfassende Politik zu lösen.³⁶²⁸ Das gesellschaftliche Ziel bestand darin, die gesamte Bevölkerung mit gesunden, geräumigen und zweckmäßig ausgestatteten Wohneinheiten guter Qualität zu akzeptablen Wohnkosten, spezifiziert als maximal 20 % des Nettoeinkommens, zu versorgen,³⁶²⁹ das Niveau des Wohnkonsums aller Haushalte zu erhöhen, die Wohnkosten vergleichbarer Wohneinheiten unterschiedlicher Baujahre und Eigentumsformen auf gleichem Niveau zu halten, die Appropriierung von

3624 Vgl. Swedish Institute (1986a).

3625 Vgl. Strömberg (1993), S. 317.

3626 Vgl. Matti (1986), S. 35.

3627 Vgl. Strömberg (1993), S. 315.

3628 Vgl. Strömberg (1993), S. 305; Park (1991), S. 4.

3629 Vgl. Swedish Institute (1986b); Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 1.

Wertzuwachsen bei Immobilien durch private Wirtschaftssubjekte zu begrenzen sowie spekulatives Verhalten und urbane Segregation zu verhindern.³⁶³⁰

Über einen langen Zeitraum wurden durch Aufbau und Förderung entsprechender Interessengruppen sukzessiv die Grenzen der politischen Machbarkeit ausgeweitet, mit deren Hilfe ein ausreichendes Maß an Kontrolle über die strategischen Ressourcen Boden, Kapital und Arbeit entstand, um den gesamten wohnungswirtschaftlichen Sektor in der gewünschten Weise zu lenken, die Einrichtung der Kommission für wohnungspolitische Fragen ermöglichte die Einbindung der involvierten Gruppen und Verwaltungsebenen in einen Prozess institutionalisierten Lernens und systematischer Planung, Implementierung und Evaluierung.³⁶³¹ Der dauerhafte gesamtgesellschaftliche Konsens ermöglichte den Aufbau einer hochgradig effizienten Bürokratie und bildete die Grundlage für die Kooperation des privaten Sektors.³⁶³²

Im Zweiten Weltkrieg verlor das private Kapital seine Führungsrolle und gewann sie nie zurück.³⁶³³ Mit Kriegsende wurden die Interventionen in den wohnungswirtschaftlichen Sektor, wie bereits in den frühen dreißiger Jahren in volkswirtschaftlicher Stringenz und Klarheit von der Kommission für wohnungspolitische Fragen konzipiert, vom bisher nur möglichen Ad-Hoc-Krisenmanagement zu einer umfassenden Dekommodifizierung ausgeweitet.³⁶³⁴ Der Wohnungssektor wurde wie Ausbildungs- und Kommunikationsinvestitionen den Infrastrukturleistungen des Staates zur Förderung der industriellen Entwicklung zugeordnet und entsprechend sorgfältig geplant und gesteuert. Der Bau von Wohnungen erfolgte unter der Regie der Kommunen zu der Zeit und an dem Ort, wo Arbeitsplätze entstanden und zu einem Preis, den der Durchschnittsbürger sich leisten konnte.³⁶³⁵

Die Wohnungspolitik der Nachkriegsära war im internationalen Vergleich qualitativ und quantitativ außerordentlich erfolgreich.³⁶³⁶ In kaum einem Land verbesserte sich die Wohnqualität so dramatisch in so kurzer Zeit, die 1958 noch klar feststellbaren Unterschiede zwischen Mittelstands- und Arbeitervierteln waren schon 1974 fast verschwunden und durch einen extrem hohen Wohnstandard für alle Bevölkerungsschichten ersetzt worden.³⁶³⁷ Vermutlich hätte bei einer rechtlichen Zulässigkeit des Stockwerkwohnneigentums in Analogie zum deutschen Wohneigentumsgesetz und der damit verbundenen Möglichkeit, Wohnungen in einem Mehrfamilienhaus einzeln zu veräußern, der privatwirtschaftliche Mietwohnungssektor noch wesentlich schneller an Bedeutung verloren.³⁶³⁸

Nach Überwindung der Wohnungsnot in den siebziger Jahren begünstigten auch in Schweden die Subventionen des wohnungswirtschaftlichen Sektors die Wohlhabenden und das Wohneigentum, jedoch in weit geringerem Ausmaß als in anderen Staaten der OECD.³⁶³⁹ Das lange Zeit geübte Vertrauen in korporative Strukturen führte auch zu

3630 Vgl. Matti (1986), S. 14.

3631 Vgl. Headey (1978), S. 249 f.; Brink (1988), S. 99.

3632 Vgl. Headey (1978), S. 59.

3633 Vgl. Headey (1978), S. 45.

3634 Vgl. Dickens et al. (1985), S. 135; Strömberg (1993), S. 308 f.; Davidson (1994), S. 62.

3635 Vgl. Strömberg (1993), S. 320 f.

3636 Vgl. Headey (1978), S. 44.

3637 Vgl. Headey (1978), S. 50.

3638 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 130.

3639 Vgl. Matti (1986), S. 34.

bürokratischen Auswüchsen und gruppenspezifischen Eigeninteressen, die Wettbewerbsintensität in der Bauwirtschaft, vor allem im vorgelagerten Baustoffsektor, fiel auf ein bedenklich niedriges Niveau zurück.³⁶⁴⁰

7.3.2 Die Struktur des Wohnungsbestands

Das schwedische „Built Environment“ ist wahrscheinlich der größte staatlich kontrollierte und fast vollständig in sich geschlossene Wirtschaftssektor in der westlichen Welt.³⁶⁴¹ Der Wohnungsbestand ist der modernste, der Wohnstandard einer der höchsten Europas.³⁶⁴² Flächennutzungsplanung, kommunales Dienstleistungsangebot, öffentlicher Verkehr, Schulen, Kindergärten und Spielplätze sind von hoher Qualität. Die Wohnungsversorgung der unteren und mittleren Einkommensschichten ist wahrscheinlich die beste Europas.³⁶⁴³ Die soziale Differenzierung der Wohnviertel ist eher subtil.³⁶⁴⁴

7.3.3 Die Bodenpolitik

Der Bodenmarkt wurde weitestgehend dekommodifiziert, indem die Kommunen potentiellen urbanen Boden vollständig oder im großen Stil zum Preis der gegenwärtigen Nutzung erwarben und in Pacht vergaben. Die hohen Einstiegskosten und die langfristige Kapitalbindung beim Aufbau und Management eines kommunalen Bodenpachtssystems, die viele Länder von dessen Einführung abschreckten, wurden durch intelligente Nutzung gesamtwirtschaftlicher Krisenphasen niedrig gehalten, sodass das System in vielen Fällen schon nach kurzer Zeit selbst finanzierend war.³⁶⁴⁵

Als Ergebnis Jahrzehnte langer Aktivitäten auf dem Bodenmarkt ihres Einzugsgebiets besitzen die Kommunen typischerweise den größten Teil der Baulandreserven ihrer Region.³⁶⁴⁶ So verfügen sie über eine bessere Kontrolle von Bauland als Kommunalbehörden vergleichbarer Länder.³⁶⁴⁷ Die Beschränkung der Bebauung auf kommunales und ergänzend auf von den Kommunalbehörden konzessioniertes Bauland, das über ungefähr gleiche preisliche und qualitative Parameter verfügt, schirmt das Wohnbauland erfolgreich von der Preisentwicklung auf dem gewerblichen Bodenmarkt ab und sorgt effizient dafür, dass die Bodenwertsteigerungen durch Bebauung und wirtschaftliche Entwicklung dem Gemeinwesen und nicht einzelnen Wirtschaftssubjekten zufallen.³⁶⁴⁸ Da zudem Bebauungspläne selten geändert werden und die Kommunen im Zuge ihrer Boden-

3640 Vgl. Headey (1978), S. 44; Matti (1986), S. 36; Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 451; Barlow/Duncan (1992), S. 158.

3641 Vgl. Headey (1978), S. 44.

3642 Vgl. Balchin (1996c), S. 73; Boverket (1994), S. 130 ff.; Boelhouwer/Heijden (1992), S. 246 f.; Turner (1997b), S. 479.

3643 Vgl. Headey (1978), S. 47.

3644 Vgl. Headey (1978), S. 54.

3645 Vgl. Park (1991), S. 109, 122, 255.

3646 Vgl. Anas et al. (1990), S. 35.

3647 Vgl. Strömberg (1993), S. 318.

3648 Vgl. Park (1991), S. 179; Barlow (1993), S. 1131.

akquisitionspolitik eine äußerst konservative Preispolitik verfolgen, erwies sich private Bodenspekulation selten als Gewinn bringend.³⁶⁴⁹

7.3.4 Die Förderpolitik

Die Instrumente, die diesen Erfolg herbeiführten, sind, typisch für das schwedische wohlfahrtsstaatliche Modell, allgemein und umfassend.³⁶⁵⁰ Wohnungsbau, Modernisierung und Wohnungsnutzung wurden in ungewöhnlich hohem Maße von der öffentlichen Hand subventioniert.³⁶⁵¹ Um die Wohn- und Infrastrukturkosten bei hoher Wohnqualität in einem akzeptablen Rahmen zu halten, erfolgten beträchtliche Interventionen im Bau-, Boden- und Kapitalmarkt mit denen es gelang, die Baukosten im internationalen Vergleich niedrig zu halten.³⁶⁵² Die zum Einsatz kommenden wohnungspolitischen Instrumente bestanden aus einer weitgehenden Dekommodifizierung des Baulandangebots, Zinssubventionen für Neubauten, Wohnkostenbeihilfen sowie der steuerlichen Wohneigentumsförderung nach dem Investitionsgutmodell.³⁶⁵³ Im Bausektor wurden hohe Anreize für arbeitssparenden technischen Fortschritt, Standardisierung und Vorfertigung gesetzt.³⁶⁵⁴

Die hohe Effizienz der schwedischen Wohnungspolitik lässt sich vor allem auf die Dekommodifizierung des Bodenmarktes und des Baufinanzierungsmarktes zurück führen, womit der diesen Märkten innewohnenden Tendenz zu kurzfristigem Denken, Unterinvestition, Spekulation und ausgeprägter Zyklichkeit entgegengewirkt wurde.³⁶⁵⁵ Besonders Gewicht beizumessen ist dabei dem hohen Grad kommunaler Selbstverwaltung kombiniert mit der Entwicklung hoher fachlicher Kompetenz in Verbindung mit einer weit voraus schauenden kommunalen Bodenvorratspolitik einschließlich der Vergabe in Pacht anstelle des Verkaufs sowie dem System der an Konditionen gebundenen umfassenden Bereitstellung langfristiger zinsgünstiger Finanzierung durch den Staat, der damit festlegte, wo, wann, wie und zu welchen Boden- und Baukosten Wohnraum errichtet wurde.³⁶⁵⁶ Auch wenn die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften vergleichsweise bessere Darlehenskonditionen erhielten, wurde doch fast der gesamte Wohnungsbau, der Eigenheimbau durchschnittlicher Qualität, der genossenschaftliche Wohnungsbau sowie der allen Einwohnern zugängliche öffentliche Mietwohnungsbau, in den Wirkungsbereich der Wohnungsbaupolitik einbezogen.³⁶⁵⁷ Der anteilmäßig über dem Durchschnitt der Europäischen Union liegende Mietwohnungssektor im kommunalen öffentlichen Eigentum übernahm die Rolle eines Marktführers in einem einheitlichen Mietsystem für den gesamten Mietwohnungssektor, während er in anderen Staaten der

3649 Vgl. Anas et al. (1990), S. 36.

3650 Vgl. Matti (1986), S. 16.

3651 Vgl. Vogel (1992), S. 153; Turner (1997a), S. 36.

3652 Vgl. Strömberg (1993), S. 318.

3653 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 450; Barlow/Duncan (1994), S. 31; Englund/Hendershott/Turner (1995), S. 1.

3654 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 31.

3655 Vgl. Barlow/Duncan (1992), S. 97.

3656 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 449 f.; Park (1991), S. 251; Barlow (1993), S. 1131; Davidson (1994), S. 189; Davidson (1999), S. 464.

3657 Vgl. Strömberg (1993), S. 317.

Europäischen Union mit vergleichbar hohem Sozialwohnungsanteil dämpfend auf die Mieten des privaten Sektors wirkte.³⁶⁵⁸

7.3.5 Die verteilungspolitischen Konsequenzen

Ein charakteristisches Merkmal schwedischer Wohnungspolitik im Vergleich zu anderen Staaten der OECD ist das Fehlen eines Sozialwohnungssektors, die öffentlich bereit gestellten Mietwohnungen stehen allen Bevölkerungsschichten in gleicher Weise offen und sollen von allen genutzt werden.³⁶⁵⁹ International einzigartig wurde versucht, alle Wohnformen in gleicher Höhe zu fördern und für eine hohe Durchmischung der Wohnviertel Sorge zu tragen, auch im Hinblick auf Alter und Lebenszyklusphase der Bewohner.³⁶⁶⁰ Die Miethöhen orientierten sich primär an den gepoolten historischen Kosten, die Neubaupreise entsprechen den Herstellungskosten, nicht dem Marktwert und die Wohnbeihilfen wurden für alle Wohnformen gleichermaßen gewährt.³⁶⁶¹

Die niedrigen Bodenkosten, der relativ stabile Baulandmarkt sowie die Qualitäts- und Kostenkontrolle im Rahmen der Baufinanzierung ermöglichten die Bereitstellung einer hohen Wohnqualität zu Kosten, die sogar Haushalte mit niedrigem Einkommen tragen konnten.³⁶⁶² Als verteilungspolitisch vorteilhaft erwiesen sich der Verzicht auf einen sozialen Wohnungsbau für die ärmeren Bevölkerungsschichten, das einheitliche Mietsystem und größeren Wahlmöglichkeiten der Wohnform durch die wohnformenneutrale Förderung.³⁶⁶³ Statt urbaner Segregation und unerwünschten Verteilungswirkungen durch Bodenpreisentwicklungen infolge rascher Verstädterung förderte die Politik die gesellschaftliche Kohärenz und damit Stabilität und wirtschaftliches Wachstum. Soziale und ethnische Segregation und Armutsfallen konnten so weitgehend vermieden werden, und es wurde ein Anreiz geschaffen, hohe Wohnqualität für alle Bevölkerungsgruppen bereit zu stellen.³⁶⁶⁴

7.3.6 Makroökonomische Auswirkungen der Wohnungspolitik

Als wichtiger Eckpfeiler einer Wachstumsstrategie lösten die der wirtschaftlichen Entwicklung etwas vorausseilenden anspruchsvollen wohnungspolitischen Standards und Ziele per se beachtliche Multiplikatoreffekte aus und unterstützten über die Bereitstellung von Wohnraum für die mobilen Mitarbeiter expandierender Sektoren in prosperierenden Regionen die wirtschaftliche Dynamik.³⁶⁶⁵ Bis in die späten siebziger Jahre gehörten die Wachstumsraten über viele Dekaden zu den höchsten der Welt.³⁶⁶⁶ Die Mobilität ist im europäischen Vergleich relativ hoch.³⁶⁶⁷

3658 Vgl. Balchin (1996a), S. 16; Balchin (1996c), S. 69.

3659 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 30 f.; Balchin (1996c), S. 77.

3660 Vgl. Turner (1996), S. 106.

3661 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 35.

3662 Vgl. Davidson (1999), S. 464.

3663 Vgl. Davidson (1999), S. 464.

3664 Vgl. McCrone/Stephens (1995), S. 138.

3665 Vgl. Matti (1986), S. 14 f.

3666 Vgl. Kuznets (1966), S. 64; Wetterberg (1991), S. 25.

3667 Vgl. Edin/Englund (1991), S. 302.

Die im internationalen Vergleich starke Abschirmung des wohnungswirtschaftlichen Sektors von marktwirtschaftlichen Einflüssen und der außergewöhnlich langfristige wohnungspolitische Konsens spiegeln sich wider in ungewöhnlich langen Wohnungsbauzyklen und einem seit 130 Jahren nahezu konstanten Trendverlauf mit extrem niedriger Volatilität.³⁶⁶⁸

7.3.7 Aktuelle Probleme und Ausblick

Das schwedische Beispiel zeigt deutlich die sich aus der Langlebigkeit und der Sekundärmarktfähigkeit der Wohnimmobilien im Zeitablauf ergebende Problematik einer redistributiven Wohnungspolitik auf. Die schwedische Wohnungspolitik der egalitären Feinsteuern erwies sich als sehr erfolgreich in der Bereitstellung neuen Wohnraums. Sehr wenige Neubauten wurden am freien Markt finanziert und die regulierten Finanzierungsregeln schienen die Chancengleichheit aller Wohnformen zu garantieren. So lange wie aufgrund der Wohnungsnot der Aufgabenschwerpunkt auf der Wohnungsproduktion lag, war Wohnungsbauförderung nahezu gleichbedeutend mit Redistribution. Nachdem nunmehr über 60 % der Haushalte in mit öffentlicher Förderung errichteten, aber am Sekundärmarkt handelbaren Wohnformen leben, verhindert ihr starker politischer Einfluss eine Redistribution im Bestand und bewirkt, dass die Subventionen des wohnungswirtschaftlichen Sektors, wenn auch noch in weit geringerem Ausmaß als in anderen Staaten der OECD, die Wohlhabenden und das Wohneigentum begünstigen.³⁶⁶⁹ Insbesondere die steuerliche Wohneigentumsförderung konterkarierte die redistributiven Zielsetzungen und behinderte die Weiterentwicklung des Kostenmietensystems.³⁶⁷⁰ Zunehmend erschwert der Preisdruck auf den Bodenmärkten den Kommunen die Ergänzung ihrer Bodenpools.³⁶⁷¹

Die schwedische Wohnungspolitik ist nicht das schwächste Glied des schwedischen Wohlfahrtsstaates,³⁶⁷² weil die Träger des öffentlichen Wohnungsbaus als Folge der relativen Größe dieses Sektors zu den mächtigen Elementen des politischen Establishments gehören,³⁶⁷³ seine Ausweitung und Stützung beruhen und beruhen weiterhin auf einem breiten Konsens.³⁶⁷⁴ So zeigte eine 1985 erschienene, auf Meinungsumfragen beruhende Studie, dass fast zwei Drittel der Bürger die Rolle des Staates aufrechterhalten oder ausgedehnt wissen wollen.³⁶⁷⁵ Die öffentliche Verantwortung für die Sozialpolitik und in besonderem Maße für das Wohnen ist nach wie vor stark. Lösungen werden innerhalb des Systems, nicht im Systemwechsel gesucht.³⁶⁷⁶ Das Subventionsniveau ist bei einem geringen Anteil selektiver Förderung weiterhin hoch, verbunden mit einer detaillierten, weitreichenden Planungs- und Regulierungspraxis.³⁶⁷⁷ Inwieweit jedoch die von einem brei-

3668 Vgl. Barlow (1993), S. 1133; Brown (1996), S. 56; Ball/Wood (1999), S. 193 f.

3669 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 462 f.

3670 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 450; Davidson (1999), S. 467.

3671 Vgl. Barlow (1993), S. 1129.

3672 Vgl. Matti (1986), S. 37.

3673 Vgl. Lundqvist/Elander/Danermark (1990), S. 451; Strömberg (1993), S. 320.

3674 Vgl. Balchin (1996c), S. 69.

3675 Vgl. Milner (19898), S. 186 ff.

3676 Vgl. Brink (1988), S. 100.

3677 Vgl. Turner (1996), S. 105.

ten Konsens getragene wohlfahrtsstaatliche Wohnungspolitik im Rahmen der europäischen Integration erhalten bleiben oder sich wandeln wird, bleibt abzuwarten.

7.4 Das Modell USA: Leistungsfähigkeit und Grenzen einer primär marktwirtschaftlichen Allokation

7.4.1 Die frühzeitige Weichenstellung zugunsten des Eigenheims

In den USA waren die Weichen schon bedeutend frühzeitiger als in Europa zugunsten des Wohneigentums gestellt. Bereits um die Jahrhundertwende lebte knapp die Hälfte der Haushalte im Eigenheim.³⁶⁷⁸ Nicht zuletzt, weil man in den USA im Gegensatz zu Europa als Siedler oder Facharbeiter in der Lage war, ein Einfamilienhaus zu errichten oder zu erwerben, kamen Einwanderer aus Europa ins Land.³⁶⁷⁹ Die Möglichkeit des baldigen Eigenheimerwerbs für durchschnittliche Haushalte wurde integraler Bestandteil des „American Dream“, des Selbstwertgefühls der Nation.³⁶⁸⁰ Diese frühzeitige Weichenstellung zugunsten des selbstgenutzten Wohneigentums war im Zeitablauf nicht mehr revidierbar und wurde möglichst unsichtbar durch steuerliche und nichtsteuerliche Instrumente gestützt und erhalten.

7.4.2 Die Struktur des Wohnungsbestands

Amerikaner geben einen relativ großen und, im Gegensatz zu Schweden, mit zunehmendem Wohlstand nicht sinkenden Teil ihres Einkommens für das Wohnen aus. Vor die Wahl gestellt, verzichten sie eher auf andere Konsumausgaben, als sich im Wohnen einzuschränken.³⁶⁸¹ Am sichtbarsten spiegelt sich der hohe gesamtwirtschaftliche Wohlstand des Landes in den Vororten der Ballungsgebiete wider, wo die Mehrheit der Bevölkerung in geräumigen, frei stehenden Eigenheimen in sehr ansprechend gestalteten Wohnvierteln zu durchaus akzeptablen Kosten wohnt.³⁶⁸² Die Effizienz marktwirtschaftlicher Allokation sorgt für ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis. Kaum eine Nation ist besser mit Wohnraum ausgestattet. Der Markt sorgt exzellent und effizient für die, die dafür zahlen.³⁶⁸³

Weißer Haushalte mit mittlerem und höherem Einkommen können, wenn sie nicht in einer Kleinstadt leben, wählen, in welchem Vorort und ob sie zur Miete oder im Eigentum wohnen wollen, wobei die meisten Eigentum vorziehen. Ihre Wohnviertel sind ansprechend gestaltet, sicher und bestens ausgestattet mit Schulen, Parks und Ver- und Entsorgungseinrichtungen, die, ebenso wie das äußere Erscheinungsbild, gut gepflegt und instand gehalten werden, weil die Einwohner dafür Steuern zahlen und in der Lage sind, auf lokaler Ebene effektiv die Performance der Verwaltung zu steuern.³⁶⁸⁴

3678 Vgl. Bureau of the Census (1960), S. 395, 400.

3679 Vgl. Martens (1988a), S. 91; Grigsby (1990), S. 42; Harloe (1995), S. 60 f.

3680 Vgl. Grigsby (1990), S. 42.

3681 Vgl. Headey (1978), S. 188; Grigsby (1990), S. 29.

3682 Vgl. Headey (1978), S. 175, 224; Hallett (1988), S. 189.

3683 Vgl. Schussheim (1989); Headey (1978), S. 175 f.

3684 Vgl. Headey (1978), S. 185, 224.

Der fortwährend sich regional verschiebenden Nachfrage nach dem jeweils für Einkommen, Familiengröße und Alter geeignetem Wohnraum steht für die meisten Haushalte ein jederzeit ausreichendes und qualitativ stark differenziertes Angebot an alten und neuen Wohneinheiten gegenüber.³⁶⁸⁵ Die hohe Wohneigentumsquote ermöglicht über die Verfügbarkeit eines breiten Qualitätsspektrums in fragmentierten Bestandsmärkten, an denen pro 1.000 Einwohner jährlich rund 15-mal so viele Wohneinheiten umgesetzt werden wie an deutschen Bestandsmärkten, auch relativ jungen und weniger wohlhabenden Haushalten den Einstieg ins Wohneigentum.³⁶⁸⁶ Jedem Einwohner standen 1993 statistisch 60 qm Wohnfläche zur Verfügung im Vergleich zu 47 qm in Schweden, 37 qm in den alten und 28 qm in den neuen Bundesländern.³⁶⁸⁷

7.4.3 Die liberale Bodenpolitik

Die Bodenpolitik ermöglicht weiten Kreisen der Bevölkerung den Bau eines Eigenheims und fördert die Maximierung seines Marktwerts.³⁶⁸⁸ In den Ballungsgebieten betragen die Baulandpreise rund 22 %, die qualitätsadjustierten Baukosten rund 56 % des deutschen Niveaus, was es amerikanischen Haushalten ermöglicht, die gleiche Wohnfläche mit dem halben Aufwand an jährlichem Haushaltseinkommen zu erwerben und somit rund 43 % mehr Wohnfläche und rund 67 % mehr Bauland in Anspruch zu nehmen.³⁶⁸⁹ Nur in Ausnahmefällen kann die lokale Gebietskörperschaft die Bebauung privaten Grundbesitzes untersagen, aber sie kann Beschränkungen auferlegen.³⁶⁹⁰ Erweitert man das traditionelle monozentrische Mills-Muth-Alonzo-Modell, gemäß dem sich die Dynamik urbaner Dezentralisationsprozesse aus steigenden Realeinkommen und sinkenden Transportkosten ergibt, um die Abziehbarkeit von Hypothekenzinsen und Grundsteuerzahlungen von der Einkommensteuer sowie um restriktive Bebauungsvorschriften wie Mindestparzellengrößen und endogenisiert man die Produktion öffentlicher Güter dergestalt, dass sie mit dem Durchschnittseinkommen der Einwohner ansteigt, so erhält man das US-amerikanische Siedlungsmuster, Stratifikation nach Höhe des Einkommens verbunden mit einem Niedergang der Innenstädte. Da die amerikanische Gesellschaft wie keine andere demokratische Gesellschaft von Multikulturalismus und Multiethnizität geprägt ist, sind zusätzlich sozialökologische Modelltheorien, wie das Stadtsektorenmodell nach Burgess, und ihre Weiterentwicklungen wie die Segregationstheorie auf den amerikanischen Wohnungsmarkt anwendbar.³⁶⁹¹

Die für die Flächennutzungsplanung der suburbanen Regionen der Ballungsgebiete zuständigen Gebietskörperschaften sind im internationalen Vergleich klein an geographischer Ausdehnung und Einwohnerzahl, aber tragen eine im Vergleich mit anderen hoch entwickelten Volkswirtschaften untypisch hohe Verantwortung für die Bereitstellung vieler wichtiger öffentlicher Dienstleistungen und deren Finanzierung. Ihre wichtigste eigene Einnahmequelle stellt eine Steuer dar, deren Erträge sich unmittelbar aus

3685 Vgl. KfW (1982), S. 6.

3686 Vgl. Martens (1988a), S. 117 f.; Börsch-Supan (1994), S. 127; Börsch-Supan (2000), S. 33.

3687 Vgl. Conradi/Zöpel (1994), S. 25; EU Housing Ministers (1996), S. SE 2; Börsch-Supan (2000), S. 31.

3688 Vgl. Downs (1981), S. 52; Ladd (1998c), S. 58.

3689 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 128.

3690 Vgl. Grigsby (1990), S. 27.

3691 Vgl. Gyourko/Voith (1997), S. 1 ff.

dem Wert des innerhalb der Gebietsgrenzen gelegenen Immobilienvermögens, insbesondere des der Wohnimmobilien, ergeben.³⁶⁹² Da der Nutzen der Ausgrenzung von einkommensschwachen oder Minderheitenhaushalten bei den etablierten Einwohnern in der Form eines höheren Wiederverkaufswerts des Wohnimmobilienbesitzes als wichtigster Form der Vermögensbildung des Durchschnittshaushalts durch subjektiv empfundene höhere Wohnqualität sowie in der Form eines präferenzgerechten und kostengünstigen Angebots an öffentlichen Dienstleistungen anfällt, während die Kosten von der Gesamtgesellschaft zu tragen sind, entwickelt die Flächennutzungsplanung in prosperierenden Regionen gezielt Auflagen, die den Zuzug dieser unerwünschten Personengruppen verhindern.³⁶⁹³ Da der Nutzen der Ausgrenzung von einkommensschwachen oder Minderheitenhaushalten bei den etablierten Einwohnern in der Form subjektiv empfundener höherer Wohnqualität, Maximierung des Marktwerts des Wohnimmobilienbesitzes als wichtigster Form der Vermögensbildung des Durchschnittshaushalts sowie eines präferenzgerechten und kostengünstigen Angebots öffentlicher Dienstleistungen anfällt, während die Kosten von der Gesellschaft als Ganzes zu tragen sind, entwickelt die Flächennutzungsplanung in prosperierenden Regionen gezielt Auflagen, die den Zuzug dieser unerwünschten Personengruppen verhindern.³⁶⁹⁴ Es entsteht ein sehr effektives System soziökonomischer Segregation.³⁶⁹⁵

In den vom sektoralen Strukturwandel benachteiligten Regionen lässt sich die Entwicklung neuer Wohnviertel schwer aufhalten, sofern sie nicht von mächtigen lokalen Interessengruppen gebremst wird, weil die Grundbesitzer nicht freiwillig kompensationslos auf ihr Baurecht verzichten.³⁶⁹⁶ Verfallende Stadtviertel und suburbane Überentwicklung sind die Folge.³⁶⁹⁷

7.4.4 Die liberale Förderpolitik

Scheinbar besteht die liberale amerikanische Wohnungspolitik darin, keine Politik zu verfolgen, sondern auf eine Bereitstellung durch den Markt zu vertrauen.³⁶⁹⁸ Der Wohnungsbau einschließlich der Akquisition von Bauland und oft auch der Bereitstellung großer Teile der Infrastruktur liegt fast ausschließlich in der Hand privater Unternehmen.³⁶⁹⁹ Spekulatives Development ist der Regelfall.³⁷⁰⁰ Dabei anfallende Bodenwertsteigerungen werden vollständig vom privaten Sektor vereinnahmt.³⁷⁰¹ Da dieses Marktvertrauen aber nicht primär auf dem Glauben an die Allokationseffizienz des Marktes zurück zu führen ist, sondern, insbesondere bei allen Angelegenheiten, die Immobilien und urbane Eigentumsrechte an Grundbesitz betreffen, weitgehend auf der Furcht vor staatlichen Interventionen beruht, greift der Staat mit indirekten, marktkonform

3692 Vgl. Pressman/Wildovsky (1973); Netzer (1962), S. 190 ff.

3693 Vgl. Babcock/Besselman (1973), S. 25; Headey (1978), S. 186; Dowall (1988), S. 174.

3694 Vgl. Babcock/Besselman (1973), S. 25; Headey (1978), S. 186; Dowall (1988), S. 174.

3695 Vgl. Headey (1978), S. 186.

3696 Vgl. Hallett (1988), S. 192 f.

3697 Vgl. Dowall (1988), S. 166.

3698 Vgl. Headey (1978), S. 185, 224.

3699 Vgl. Hallett (1988), S. 183.

3700 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 34.

3701 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 31.

wirkenden und kaum sichtbaren Instrumenten sehr massiv im Sinne der Präferenzen der einflussreichen Lobbygruppen und der Mehrheit der Wähler in die Bereitstellung von Wohnraum ein.³⁷⁰² Die Wohnungspolitik subventioniert den Wohnkonsum der wohlhabenderen Mehrheit der Bevölkerung auf stetige und wenig sichtbare Weise und schützt ihren Privatbereich vor dem Eindringen aus sozioökonomischer und/oder ethnischer Sicht unerwünschten Nachbarn.³⁷⁰³ Sie stabilisiert den Markt der großen Bau-firmen und Finanzmarktinstitutionen und drängt den Selbstbau in periphere Markt-segmente ab.³⁷⁰⁴

Im Gegensatz zu den meisten hoch entwickelten Volkswirtschaften behandeln die USA das selbstgenutzte Wohneigentum steuerlich außerordentlich großzügig. Für Erst- und Zweitwohnsitze sind Hypothekenzinsen und Grundsteueraufwendungen voll ab-zugsfähig, während die implizite Miete voll und Veräußerungsgewinne zum größten Teil steuerfrei bleiben.³⁷⁰⁵ Diese massiven regressiven fiskalischen Transfers wurden zwar zunehmend kostspieliger für den Staat, weisen aber den großen Vorteil auf, dass sie, da sie nur negativ auf der Einnahmenseite, nicht aber auf der Ausgabenseite des Budgets auftauchen, relativ einfach beizubehalten sind.³⁷⁰⁶

Die Erfahrung, dass unregulierte Kapitalmärkte das Kreditvolumen nicht in der so-zioökonomisch erwünschten Weise allozieren und dass der Staat nicht in der Lage war, in effizienter Weise direkt steuernd einzugreifen, führte zur Einführung von Sekun-därmarktinstitutionen unter staatlicher Schirmherrschaft.³⁷⁰⁷ Die Bandbreite ihrer För-derinstrumente reicht von klassischen Hypothekenversicherungen bei begrenztem Ri-siko bis hin zu öffentlich gestützten Kreditlinien bei hohem Risiko.³⁷⁰⁸ Sie reduzieren die sich zwangsläufig daraus ergebende beträchtliche Zyklicität, dass die Bereitstellung von Wohnraum fast ausschließlich von Aktivitäten des privaten Sektors abhängt und der Bestandsmarkt aufgrund der hohen Eigentumsquote und der im internationalen Vergleich hohen Mobilität der Bevölkerung ein großes Gewicht besitzt.³⁷⁰⁹ Durch die Verringerung von Transaktionskosten verbessern sie die Allokationseffizienz der Kapital-märkte, durch die indirekte Subventionierung des geförderten Sektors reallozieren sie Kapital.³⁷¹⁰ Da sie außerhalb des Budgets operieren, unterliegen sie kaum dem Risiko von Politikänderungen, Effektivität und Angemessenheit werden nicht regelmäßig eva-luiert. Stetigkeit und weitgehende fachliche Unabhängigkeit sind garantiert.³⁷¹¹ Als Poli-tikinstrument sind sie für die breite Öffentlichkeit nahezu unsichtbar. Nur wenige Ex-perten außerhalb der Finanzinstitutionen und der zuständigen Regierungsbehörden kennen sie, ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten, aber sie tragen entscheidend dazu bei, dem Durchschnittsbürger den Erwerb eines Eigenheims zu ermöglichen.³⁷¹²

3702 Vgl. Wendt (1962), S. 65; Headey (1978), S. 175; Grigsby (1990), S. 27.

3703 Vgl. Headey (1978), S. 185, 224.

3704 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 30.

3705 Vgl. Grigsby (1990), S. 43; Wood (1990), S. 48; Poterba (1992), S. 1.

3706 Vgl. Grigsby (1990), S. 44.

3707 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 194.

3708 Vgl. Deutsch (1999), S. 285.

3709 Vgl. Headey (1978), S. 178.

3710 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 192.

3711 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 194 f.

3712 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 200, 203.

7.4.5 Die „Amerikanische Apartheid“ der Wohnsegregation

Die systematische Beeinflussung der Präferenzen zugunsten des Wohneigentums beschränkt die Wohnformenwahl für die meisten Haushalte auf Wohneigentumserwerb oder Anmietung vom privatwirtschaftlichen Sektor zu hohen Kosten und kaum vorhandenem Kündigungsschutz und begünstigt damit die wohlhabenden und die etablierten Eigentümer.³⁷¹³ So war die Wohnungspolitik schon vergleichsweise früh sehr erfolgreich darin, große Mengen standardisierter Eigenheimbebauung hervor zu bringen.³⁷¹⁴ Die ärmeren Bevölkerungsschichten und die ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen jedoch sind in scharfem Kontrast zu vergleichbaren Bevölkerungsgruppen in Europa, insbesondere im Vergleich zu schwedischen Verhältnissen, mit einer weit höheren, oft kaum tragbaren Wohnkostenbelastung und einer unzumutbar miserablen Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen konfrontiert.³⁷¹⁵

Während die meisten hoch entwickelten Volkswirtschaften das Problem, dass ein unregulierter Markt nicht in der Lage ist, den ärmeren und marginalisierten Bevölkerungsschichten ein quantitativ und qualitativ zufrieden stellendes Angebot an Wohnraum zu moderaten Preisen bereit zu stellen, als primär wohnungspolitisches Problem betrachten und, unterstützt durch bodenpolitische Interventionen, ein entsprechendes öffentliches Angebot entwickeln, betrachtet es die amerikanische Wohnungspolitik als ein Einkommensproblem.³⁷¹⁶ Die weder als Wähler noch als Kunden einflussreichen ärmeren Bevölkerungsschichten und die Angehörigen unerwünschter Minoritäten bleiben als Käufer oder Mieter auf den Filtering-Prozess angewiesen, sie erhalten den Teil des Wohnungsbestands, der durch Neubau und Umzugsketten vom weißen Mittelstand aufgegeben wird und für den kaum mehr öffentliche Güter und Dienstleistungen bereit gestellt werden.³⁷¹⁷ Auch wenn es ausgegrenzten sozialen Gruppen gelingt, sich zufrieden stellend mit akzeptabel ausgestattetem Wohnraum zu versorgen, bleibt ihnen die Aufnahme in eine ansprechende Wohngegend und damit eine angemessene Bereitstellung öffentlicher Güter versagt, sodass die größten Unterschiede zwischen den soziökonomischen Gruppen sich nicht aus der Wohnungsverorgung, sondern aus dem Wohnumfeld, aus Staatsversagen auf lokaler Ebene, ergeben.³⁷¹⁸

Dieses Vertrauen auf den Filtering-Prozess hat zur Folge, dass das Land unter einer so schwerwiegenden Wohnsegregation leidet, dass sie in der Literatur als „Amerikanische Apartheid“ bezeichnet wird. Die damit verbundenen vielfältigen materiellen und immateriellen Kosten trägt die Gesamtgesellschaft.³⁷¹⁹ Weite Teile der amerikanischen Öffentlichkeit haben den Eindruck, dass die amerikanische Bevölkerung längst nicht so gut wohnt wie es bei ihrem relativ hohen Wohlstand möglich wäre.³⁷²⁰ Den Vereinten Nationen dienten die USA 1975 als eklatantes Beispiel für falsch gesetzte Prioritäten und korrupte soziale Werte, deren Umsetzung in der Wohnungspolitik eine Krise bezahlbaren

3713 Vgl. Kemeny (1981), S. 145; Barlow/Duncan (1994), S. 30; Balchin (1996a), S. 14 f.

3714 Vgl. Hallett (1988), S. 184.

3715 Vgl. HUD (1974), S. 237; Headey (1978), S. 188, 224.

3716 Vgl. Gyourko (1990), S. 13.

3717 Vgl. Hallett (1988), S. 189; Best (1990), S. 5.

3718 Vgl. Headey (1978), S. 177 f.

3719 Vgl. Kenn (1996), S. 102.

3720 Vgl. Grigsby (1990), S. 25.

Wohnraums herauf beschwor³⁷²¹ und gemäß denen „housing for the needy must take second place to sports arenas or modern speedways.“³⁷²² Das Fehlen einer aktiven nationalen Wohnungspolitik und die sich vergrößernde Spanne zwischen den Kosten und der Bezahlbarkeit von akzeptablem Wohnraum veranlasste die Vereinten Nationen damals dazu, die Wohnungsmarktkrise der USA mit der von Entwicklungsländern zu vergleichen.³⁷²³

Staatliche Interventionen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung und des Wohnumfelds sind zaghaft, unstet, widersprüchlich, ineffizient und oft bis in die höchsten Ebenen korruptionsbehaftet.³⁷²⁴ Sozialer Wohnungsbau wird so stark restringiert und seine Bewohner werden so sehr stigmatisiert, dass es nicht zu einer Beeinträchtigung der Marktchancen gewinnorientierter Wohnungsvermietung kommen kann.³⁷²⁵ Als schwieriges und teures Unterfangen erweist es sich zudem, Anreize und Sanktionen zu entwickeln, die ökonomisch motivierte Finanziers, Kreditinstitute, Versicherungen und Developer motivieren, für die Randgruppen statt für den profitablen mittelständischen und gehobenen Eigenheimbau tätig zu werden.³⁷²⁶ Neu errichtete Wohneinheiten für ausgegrenzte sozioökonomische Bevölkerungsgruppen grenzen sich durch ihr äußeres Erscheinungsbild, die Hochhausblockbebauung, von der weiteren Umgebung ab und stigmatisieren so die Bewohner bereits durch die Architektur.³⁷²⁷ Die öffentlichen Wohnungsbauprogramme sind ein Musterbeispiel eines Politikversagens.³⁷²⁸ Sie versagten darin, angemessenen Wohnraum zur Verfügung zu stellen und behinderten gleichzeitig die ökonomische Flexibilität. Sie waren ein wirtschaftliches Fehlschlag durch überhöhte Baukosten, von denen lediglich die Bauindustrie profitierte. Sie waren ein gesellschaftliches Desaster, weil sie die Entwicklung von Ghettos beschleunigten und Diskriminierungen förderten.³⁷²⁹

7.4.6 Makroökonomische Auswirkungen der Wohnungspolitik

Die indirekte und kaum sichtbare Förderung des wohnungswirtschaftlichen Sektors mit seinen Beschäftigungs- und Multiplikatoreffekten dient durchaus, insbesondere in Verbindung mit einer eher expansiven Geldpolitik, auch wachstums- und konjunkturpolitischen Zielsetzungen.³⁷³⁰ Die Zyklichkeit des Wohnungsbaus ist trotz der stabilisierenden Wirkung der Sekundärmarktinstitutionen durch die primär marktwirtschaftliche Bereitstellung sehr stark ausgeprägt und verhindert in Verbindung mit dem relativ niedrigen Humankapitalniveau den technischen Fortschritt im Bausektor, sodass die hohe Nachfrage nach suburbanen Eigenheimen beträchtliche Kostensenkungspotentiale vor allem durch Standardisierung und Massenfabrikation induziert.³⁷³¹ Trotz einer hohen Eigen-

3721 Vgl. UN (1975), S. 2.

3722 UN (1975), S. 67.

3723 Vgl. UN (1975), S. 2.

3724 Vgl. Headey (1978), S. 224; Best (1990), S. 5.

3725 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 30; Harloe (1995), S. 537 Balchin (1996a), S. 14 f.

3726 Vgl. Headey (1978), S. 250, 223 f.

3727 Vgl. Smith (1999), S. 56.

3728 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 130.

3729 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 130.

3730 Vgl. Headey (1978), S. 178; Park (1991), S. 39.

3731 Vgl. Smith (1999), S. 56.

tumsquote ermöglicht die weitgehende Standardisierung in Verbindung mit der Baufinanzierungsarchitektur, dem Fehlen von Transaktionssteuern, der Übertragbarkeit stiller Reserven und dem Schuldzinsenabzug die hohe Fungibilität und Marktgängigkeit von Wohneigentum und damit eine im internationalen Vergleich sehr hohe, die wirtschaftliche Dynamik fördernde Mobilität.³⁷³² Die Mobilitätsrate beträgt das Dreifache des deutschen Werts, sogar über 75-jährige ziehen häufiger um als über 35-jährige in Deutschland.³⁷³³

7.4.7 Aktuelle Probleme und Ausblick

Da die Allokation des Faktors Boden vorrangig nach dem klassischen Marktprinzip erfolgt, werden die vielfältigen Externalitäten bei der Bebauung und der Bereitstellung der komplementären physischen Infrastruktur unzureichend berücksichtigt, sodass es zu einer gesamtwirtschaftlich suboptimalen Bodennutzung mit Verkehrsproblemen und Infrastrukturdefiziten in Wachstumsregionen sowie physischen, ökonomischen und sozialen Problemen in strukturschwachen Regionen kommt.³⁷³⁴ Ein ökologisch hoch problematischer exzessiver Energieverbrauch durch zu wenig kompakte Bebauung und demzufolge enorm hohem Individualverkehr sind die Folge.

Die unzumutbar hohen Mietbelastungsquoten und der sich so deutlich abzeichnende Anstieg der Wohnungsnot armer Haushalte, insbesondere alleinerziehender Mütter, scheinen sich im 21. Jahrhundert fortzusetzen.³⁷³⁵ Aufgrund der zunehmenden räumlichen und sozialen Polarisierung wird es zudem für die armen Bevölkerungsgruppen zunehmend schwieriger, Arbeitsplätze überhaupt zu erreichen.³⁷³⁶

Die Risikoreallokation mithilfe der Sekundärmarktinstitutionen beinhaltet ein systemisches Risiko, das, wie bereits mehrfach vorgekommen, im Falle einer Schieflage ein möglicherweise kostspieliges Bail-out durch den Steuerzahler erforderlich macht.³⁷³⁷ Die hohen steuerlichen Subventionen erhöhen zwar den Wohnkonsum der Bezieher hoher Einkommen, aber seit Anfang der sechziger Jahre nicht mehr signifikant die Wohnquote.³⁷³⁸

7.5 Vergleich der Entwicklungspfade anhand des Indikators Wohneigentumsquote

Die historische Betrachtung demonstriert sehr eindrucksvoll das außergewöhnlich hohe Maß an Pfadabhängigkeit, das wohnungswirtschaftliche Märkte aufgrund der hohen Eingriffsintensität und der extremen Langlebigkeit der Wohnimmobilien, der „Kraft

3732 Vgl. Hummel (1986), S. 54 ff.; Heuer (1992), S. 61 f.

3733 Vgl. Börsch-Supan (1994), S. 125 f.

3734 Vgl. Hallett (1988), S. 184.

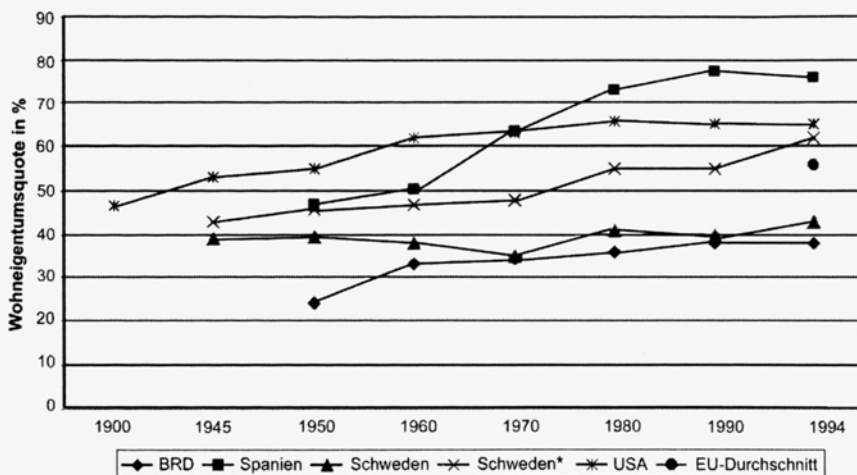
3735 Vgl. HUD (1994), S. 21, 23; Harloe (1995), S. 510; Joint Center for Housing Studies (1995), S. 14 f; Malpezzi/Green (1996), S. 1807; Smith (1999), S. 53.

3736 Vgl. Wiegandt (1997), S. 19 f.

3737 Vgl. DeMarco/Rist (1998), S. 204, 206; Deutsch (1999), S. 285.

3738 Vgl. Bureau of the Census (1960), S. 395, 400; Headey (1978), S. 175; Grigsby (1990), S. 44; Gyourko/Linneman (1996), S. 318.

Entwicklung der Wohneigentumsquote 1900-1994



* handelbare Wohnformen (Wohneigentum und Genossenschaftswohnungen)

Quellen: Statistisches Bundesamt: Wohn- und Gebäudezählungen; Instituto Nacional de Estadística: Censo de Viviendas; Statistika Centralbyran: Yearbooks of Housing and Building Statistics; US Bureau of Census: Statistical Abstracts; US Department of Housing and Urban Development: Statistical Yearbooks; CEODHAS (European Liaison Committee for Social Housing) 1995.

der akkumulierten Bestände³⁷³⁹ aufweisen.³⁷⁴⁰ Es zeigt sich sehr deutlich, dass bei einem hohen Ausmaß an Pfadabhängigkeit konvergierende Entwicklungstrends im Normalfall nicht zu erwarten sind.³⁷⁴¹ Die vorgestellten nationalen Wohnungspolitikern unterscheiden sich beträchtlich und weisen im Zeitablauf keine Konvergenz auf.³⁷⁴² Eher scheint sich mit zunehmendem sozioökonomischen Entwicklungsstand der Spielraum für divergierende Entwicklungen auszuweiten.³⁷⁴³

Die Netzwerke aus Institutionen und Interessenorganisationen des wohnungswirtschaftlichen Sektors erweisen sich im Zeitablauf als ungewöhnlich stabil.³⁷⁴⁴ Es bedarf gesamtwirtschaftlicher Umbruchs- oder Krisenphasen und/oder starker gesamtgesellschaftlicher Veränderungen, um die Richtung des Pfades zu ändern. So entstand die amerikanische Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur, die die Grundlage für die enorme Ausweitung des Eigenheimbesitzes in den USA bildete, in der Weltwirtschaftskrise

3739 Schulz (1986), S. 166.

3740 Vgl. Lundqvist (1992a), S. 10 f.; Barlow/Duncan (1994), S. 27; Oxley/Smith (1996), S. 2; Balchin (1996a), S. 11f.

3741 Vgl. North (1990), S. 101.

3742 Vgl. Brink (1988), S. 20; Park (1991), S. 30; Barlow/Duncan (1994), S. 27; McCrone/Stephens (1995), S. 1.

3743 Vgl. Barlow/Duncan (1994), S. 27.

3744 Vgl. Pfeiffer (1993), S. 287, 311.

und die volkswirtschaftlich stringente und klare Entwicklung des theoretischen Modells der schwedischen Wohnungspolitik erfolgte ebenfalls in jener Zeit. In Spanien beginnt die primär wachstumspolitisch motivierte Förderung des Wohneigentumserwerbs nicht zufällig mit dem Einsetzen des dynamischen wirtschaftlichen Aufholprozesses, und der außergewöhnlich hohe Anstieg der Wohneigentumsquote nimmt seinen Anfang in den Richtungsänderungen der Wohnungspolitik während der krisenhaften Transformationsphase im Übergang zur Demokratie.

Die Wohnungspolitik steht vor dem Dilemma, dass die extrem hohe Verteilungsrelevanz wohnungspolitischer Interventionen unauflösbare Zielkonflikte zwischen den Wohlfahrts-, Kosten- und Machtaspekten des wohnungspolitischen Instrumenteneinsatzes hervorruft.³⁷⁴⁵ Im Zuge gesamtwirtschaftlichen Wachstums erhöht sich zwar die Zahlungsfähigkeit der Haushalte und damit die Wohnqualität, aber es verändert sich, wie das deutsche Beispiel zeigt, nicht notwendigerweise die Eigentumsform, wenn es nicht zu einer Veränderung der tradierten Institutionen kommt. Auch gesamtgesellschaftlich und gesamtwirtschaftlich ineffiziente Institutionen können über viele Dekaden beibehalten werden. Wie die nachfolgende Graphik der Wohneigentumsentwicklung in den betrachteten Ländern eindrucksvoll zeigt, fanden verschiedene Politikregimes darauf sehr unterschiedliche Antworten mit sehr unterschiedlichen Wirkungen auf Allokation und Verteilung.

Im Zuge des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses wurden im tendenziell korporatistischen System der Bundesrepublik Regulierungen und wohnungswirtschaftliche Subventionen so gesetzt, dass die Wohneigentumsquote nahezu konstant blieb. Im Kontext des wachstumspolitischen Paradigmas eines gesamtwirtschaftlichen Aufholprozesses wurde die privatwirtschaftliche Wohnungsvermietung in Spanien durch Subventionen und Regulierungen in Verbindung mit rasch steigenden Realeinkommen fast vollständig verdrängt. Im sozialdemokratischen Politikregime Schwedens übernahmen der Staat und ein zunehmend sich dem Wohneigentum annähernder genossenschaftlicher Sektor weitgehend die Bereitstellung von Wohnraum zur Miete. Im liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der USA ermöglichte die Effizienz marktwirtschaftlicher Allokation schon sehr frühzeitig im Entwicklungsprozess eine weitgehende Substitution privatwirtschaftlicher Wohnungsvermietung durch das suburbane Eigenheim, während Erwerbstätige mit berufsbedingt weit überdurchschnittlicher Mobilität und die ärmsten Schichten der Bevölkerung weiterhin im privaten Sektor zur Miete wohnen.

7.6 Vergleich der Instrumentenwahl und der Ergebnisse in zentralen Aufgabenfeldern

7.6.1 Vergleich der Bodenpolitik

Da die begrenzte Verfügbarkeit von Wohnbauland, das in urbanen Regionen zwei Drittel bis drei Viertel des bebauten Bodens umfasst, eine der bedeutendsten räumlichen Restriktionen einer Region darstellt und in weit stärkerem Maße als bei vielen anderen Sachinvestitionen individuelle und kollektive Investitionen sich wechselseitig bedingen und erfordern, ergibt sich in jedem urbanen Raum die Notwendigkeit der Regulierung

³⁷⁴⁵ Vgl. Lundqvist (1992c), S. 133.

der Bodennutzung, mit vielfältigen Rückwirkungen auf die Vermögensverteilung und die Wachstumschancen der Gesamtwirtschaft.

Die primär marktwirtschaftliche Bodenallokation der USA, bei der die lokale Gebietskörperschaft zwar Beschränkungen auferlegen, jedoch nur in Ausnahmefällen die Bebauung privaten Grundbesitzes untersagen kann, besitzt den großen Vorteil vergleichsweise niedriger Baulandpreise und einer ausreichenden Baulandbereitstellung, die Haushalten mit mittlerem Einkommen eine qualitativ hochwertige Wohnungsverorgung im geräumigen freistehenden Eigenheim zu günstigen Preisen ermöglicht und auch für die etwas weniger gut situierten Bevölkerungsgruppen noch durchaus akzeptablen und bezahlbaren Wohnraum bereit stellt. Sie führt jedoch gleichzeitig zu einem sehr effektiven System soziökonomischer Segregation, einer Landschaftszersiedlung mit exzessivem Energieverbrauch durch enorm hohen Individualverkehr sowie einer Tendenz zu suburbaner Überentwicklung und verfallenden Stadtbezirken in vom sektoralen Strukturwandel benachteiligten Regionen.

Im deutschen Bodenmarktsystem lassen die durch eine große Dichte gesetzlicher Instrumente geregelten planerischen Rationierungen auf kommunaler Ebene von zum überwiegenden Teil im privatwirtschaftlichen Eigentum stehenden Bauland Wertzuwächse für Bodeneigentümer, die die Baureifmachung eines Grundstücks in keiner Weise voran bringen, in wesentlich höherem Maße entstehen als in anderen Ländern und machen Boden, zusammen mit der kostspieligsten Baulandentwicklung im europäischen Raum und aufwendigen kommunalen Erschließungen, sehr teuer. Weil die mit dem Wohnungsbau verbundenen Folgelasten deshalb für die Kommunen ein Zuschussgeschäft darstellen und das Angebot an Bauland im Regelfall zudem vom Stadtrat, der häufig aus den einheimischen Eliten besteht, zu genehmigen ist, werden auf dem Markt für Baulandausweisungen primär diejenigen bedient, die kein Interesse an der Ausweisung neuen Baulands haben, weil bei knappem Bauland die Preise ihres Grundvermögens steigen. Daraus resultiert ein mit hohem Erschließungs- und Planungsaufwand betriebener Wohnungsbau der vielen kleinen, kostentreibenden Losgrößen, der die Nachfrage in die vorhandenen Bestände lenkt und/oder sie hinaus in einen weiteren Einzugsbereich verdrängt, der teure und aufwendige Bauformen und Bautechniken begünstigt und die Neigung zu Einzelfertigung und geringen Losgrößen, die Tendenz zum aufwendigen Geschosswohnungsbau und den Charakter des Einfamilienhauses in Stadtregionen als Luxusgut verstärkt.

Spanien besitzt die nach Expertenschätzungen höchsten einkommensadjustierten urbanen Baulandpreise in Westeuropa und eine äußerst kompakte, vielgeschossige Bauweise, die auf größere Frei-, Verkehrs- und Erholungsflächen sowie auf Flächen für kommunale Dienstleistungsinstitutionen weitgehend verzichtet, weil es dem Staat nicht gelang, durch geeignete Instrumente die Allokation des urbanen Bodens nach gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen zu steuern und den privaten Akteuren im Wohnungsbau in der Phase dynamischen Stadtwachstums die Kosten der Bereitstellung der komplementären städtischen Infrastruktur anzulasten. Statt dessen sahen die Richtlinien der Entwicklungspolitik eine extrem hohe Verdichtung vor, und in Ermangelung der erforderlichen kommunalen Ressourcen blieben auch in der Demokratie Stadtentwicklung, urbane Infrastruktur und Folgeeinrichtungen noch lange Zeit defizitär.

Das weitestgehend dekommodifizierte Bodenmarktsystem Schwedens, in dem die Kommunen, dank langfristig konstanter, intelligenter und vorausschauender Politik,

typischerweise den größten Teil der Baulandreserven ihrer Region besitzen, verbindet in vorbildlicher Weise die Vorteile privatwirtschaftlicher Initiative mit dem öffentlichen Interesse an einer Steuerung der Bodennutzung und an einer Appropriierung der leistungslosen urbanen Bodenwertsteigerungen durch das Gemeinwesen. Die historische Erfahrung lehrt jedoch auch, dass es beim Aufbau eines kommunalen Bodenpachtssystems eine erhebliche institutionelle Trägheit zu überwinden gilt, denn erst, wenn es die Norm darstellt, wird es von den marktmächtigen privaten Entscheidungsträgern bereitwillig akzeptiert.

7.6.2 Vergleich der Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur

Zu einer hohen Wohneigentumsquote bei individuell tragbarer Kapitaldienstbelastung gehört zwingend eine komplementäre Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur, die durch den Aufbau adäquater Finanzmarktinstitutionen die Unvollkommenheiten realer Kapitalmärkte bei der Beleihung von Wohneigentum zur Selbstnutzung kostengünstig und effizient überbrückt. In allen betrachteten Ländern erfolgte die Entwicklung von Finanzierungsinstrumenten, die den Übergang vom Mietwohnungsbau der oberen Schichten zum Wohneigentumserwerb für Haushalte mit mittleren Einkommen ermöglichten, nur mithilfe staatlicher Interventionen und demzufolge in sehr unterschiedlicher, mehr oder weniger geeigneter Form.

Zu zufrieden stellenden Ergebnissen führte weder die traditionelle spanische Lösung der Selbsthilfe im Rahmen der Solidarität innerhalb der Großfamilien, verbunden mit kurzfristiger Fremdkapitalaufnahme und sehr kurzfristiger Darlehensgewährung durch die Bauträger, die häufig kaum tragbare Kapitaldienstbelastungen mit sich brachte, noch die deutsche Lösung niedriger Beleihungsquoten, kombiniert mit einem Bausparsystem nach dem Prinzip interner Finanzierungskreisläufe, das durch die Verlängerung der Vorsparphase zu einem vergleichsweise hohen Lebensalter der Erwerber führt und kontraproduktiv hohe Tilgungsleistungen in den kritischen ersten Jahren nach Wohneigentumserwerb erfordert. Das schwedische System der in das Modell eines „planwirtschaftlichen Wohnungsmarktes“ eingebetteten öffentlichen Darlehensvergabe, in späteren Zeiten das System der öffentlichen Zusatzdarlehen und Zinssubventionen in Verbindung mit einer Hypothekenversicherung für nicht dem öffentlichen Sektor angehörende Erwerber und Bauherren, war hochgradig effizient in den Zeiten der Überwindung der Wohnungsunterversorgung und der noch weitgehend von außenwirtschaftlichen Einflüssen abgeschotteten Volkswirtschaft, erweist sich jedoch nach Überwindung der Wohnungsknappheit und der zunehmenden Verflechtung der internationalen Kapitalmärkte für die Steuerzahler als sehr kostspielig. Unerwartet problematische Rückwirkungen auf Allokation und Distribution im wohnungswirtschaftlichen Sektor ergaben sich aus der weitgehenden Deregulierung der Wohnungsbaufinanzierung in Schweden und Spanien Mitte der achtziger Jahre, die in beiden Ländern zu einer spekulativen Blase mit eindeutig regressiven Verteilungswirkungen führte, im Eigentümerland Spanien zusätzlich zu massiven Marktzugangsproblemen für breite Schichten der Bevölkerung durch eine Verdrängung der Ersterwerber der mittleren und unteren Einkommenschichten durch die spekulativ motivierte Mehrnachfrage im obersten Nachfragesegment.

Vorzüglich den Anforderungen an eine zeitgemäße Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur genügt hingegen die in der Weltwirtschaftskrise entstandene und seitdem ständig an die sich verändernden Umweltbedingungen angepasste Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur der USA, die innovativ und effizient die Vorteile globaler marktwirtschaftlicher Kapitalallokation mit einer Überwindung der Kapitalmarktunvollkommenheiten in der Wohneigentumsfinanzierung durch Risikopooling, den Aufbau eines hoch entwickelten Rating-Systems und Securization verbindet. Sofern die amerikanische Volkswirtschaft nicht in eine tiefe Rezession oder Wirtschaftskrise gerät und somit ein systemisches Risiko vorliegt, das ein Bail-out erforderlich macht, ist diese Institution für den Steuerzahler nahezu kostenlos.

7.6.3 Vergleich der steuerlichen Instrumente

Es überrascht, dass Volkswirtschaften mit so unterschiedlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen wie die in dieser Arbeit betrachteten Länder es für angezeigt erachten, über den Einsatz steuerlicher Instrumente Haushalten mit hohem Einkommen enorme Subventionen für wohnungswirtschaftliche Investitionen zu gewähren, obwohl gewichtige theoretische Argumente allokativer, distributiver, regionalökonomischer, wachstums- und stabilisierungspolitischer Art deren Kontraproduktivität eindeutig belegen. So konterkarieren sie intransparent die mit dem Prinzip der progressiven Besteuerung politisch gewollte Umverteilung, verlagern die Traglast der Finanzierung öffentlicher Aufgaben von den wohlhabenden zu den ärmeren Bevölkerungsschichten und/oder erodieren die für die Bereitstellung der von der Bevölkerung gewünschten öffentlichen Güter erforderliche Steuerbasis, verzerren die wohnungswirtschaftliche Allokation konträr zu den Präferenzen der Mehrheit der Haushalte zugunsten des höheren Qualitätsspektrums und/oder der hochwertig ausgestatteten Mietwohnung in Ballungsgebieten, tragen über die prozyklische Nutzung steuerlicher Verluste zur Verstärkung von Konjunkturzyklen bei, verschärfen über ihre asymmetrische Höhe interregionale Disparitäten und reduzieren über eine Verdrängung industrieller Investitionen durch übersteuert errichtete Hochpreiswohnmobilien sowie ihre Kapitalisierung in ineffizient höheren Baukosten und Bodenpreisen das gesamtwirtschaftliche Wachstum.

In den primär an einem liberalen Paradigma orientierten USA gehört das selbst genutzte Wohneigentum einschließlich des Zweitwohnsitzes zu den wichtigsten Steuersparmodellen. Es besteht bei faktischer Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen eine nahezu unbegrenzte Abziehbarkeit der tatsächlich entstandenen Aufwendungen einschließlich der Grundsteuer für den Erst- und Zweitwohnsitz. Obwohl die Verteilungswirkungen der über einen langen Zeitraum kontinuierlich angestiegenen steuerlichen Subvention stark regressiv sind und sie Haushalten mit hohem Einkommen und etablierten Eigentümern eine exzessive Förderung gewährt, reicht sie nicht aus, um Haushalten mit moderatem Einkommen und neu gegründeten Haushalten Wohneigentum zu ermöglichen, und ihre Rückführung würde die im Vergleich zu Westeuropa hohe Ungleichheit in der Einkommensverteilung beträchtlich reduzieren.

Die in Spanien mit der Fuentes-Quintana-Reform des Steuer- und Abgabensystems 1977 eingeführten, stark regressiven steuerlichen Subventionen für das selbst genutzte Wohneigentum, die für neu errichtete oder aus dem Bestand erworbene Erst- und Zweitwohnsitze den Abzug eines hohen pauschalierten Wertverzehr von der Steuer-

schuld, bis zu einer Obergrenze den Hypothekenzinsenabzug von der Steuerbemessungsgrundlage sowie die Übertragbarkeit stiller Reserven ermöglichen, gehören zu den großzügigsten in der Europäischen Union, während die Durchsetzungsfähigkeit des Steueranspruchs auf Veräußerungsgewinne lange Zeit gering blieb, sodass in der Praxis vorrangig in Immobilien mit Hilfe der Technik der Unterverbriefung nicht versteuerte Einkünfte reinvestiert und Steuern hinterzogen wurden.

In Deutschland war schon zu Beginn des Jahrhunderts bis weit in die dreißiger Jahre hinein die Ausweisung steuerlicher Verluste beim Bau luxuriöser Anwesen möglich und üblich. Seit den Anfangsjahren der Bundesrepublik bestehen extrem großzügige, steuerliche Subventionen für die privatwirtschaftliche Wohnungsvermietung. Ihr Marktanteil ist der höchste in den Ländern der Europäischen Union und konnte nach Überwindung der existentiellen Not nur durch exzessive, in der OECD unübliche und im Zeitablauf nahezu kontinuierlich ansteigende, in der Verteilungswirkung äußerst regressive Produktsubventionen, vor allem stark beschleunigte Abschreibungen für Neubauten, eine nur durch wenige, leicht zu umgehende Ausnahmetatbestände begrenzte Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen sowie extrem niedrige Bemessungsgrundlagen bei Vermögensteuer, Grundsteuer und Erbschaftsteuer, aufrecht erhalten werden, die ihren vorläufigen Höhepunkt in den nach der Wiedervereinigung für das Gebiet der neuen Bundesländer gewährten Sonderabschreibungen fanden. In wachsendem Maße wurden Mietwohnungen primär aus Steuerspargründen errichtet, hielten so den in fast allen hochentwickelten Ländern rückläufigen Anteil des Mietwohnungssektors über Dekaden nahezu konstant und verdrängten für Haushalte mit durchschnittlichem Einkommen und wenig Vermögen das selbst genutzte Wohneigentum als Anlageform, denn der Steuervorteil einer Neubauwohneinheit wurde maximiert, indem der Hochbesteuerte die Eigenkapitalposition wählte und die Abschreibungsregeln nutzte und der Niedrigbesteuerte die Fremdkapitalposition übernahm, sein Geld bei den Kapitalsammelstellen anlegte und zur Miete wohnte. Im Vergleich dazu spielte die steuerliche Förderung des Wohneigentums keine bedeutende Rolle, und mit dem Übergang zu der im internationalen Vergleich unüblichen Konsumgütlösung 1987 wurde zusätzlich für Haushalte mit geringem Einkommen und Vermögen und für Familien mit geringem Eigenkapital dessen Erwerb massiv erschwert, denn sie begünstigt Einkommensbezieher um so mehr, je aufwendiger ihr selbst genutztes Wohneigentum ist, je höher seine Mietwerte liegen, je höher die Grenzsteuersätze der Eigentümer sind und je weniger Schulden auf ihren Wohnobjekten lasten, sodass sie insbesondere als ein Geschenk an die Besitzer aufwendiger Villen mit hohem Einkommen und weitgehender oder völliger Schuldenfreiheit anzusehen ist. Durch die steuerlichen Subventionen wird ein beachtlicher Teil der Folgen der hohen Bau- und Bodenkosten in den wirtschaftlich starken Regionen Deutschlands sozialisiert und über Steuerausfälle im öffentlichen Haushalt mit getragen, sodass Anreize zur Erhöhung der Baukosten, zur Bodenpreissteigerung und zur Zersiedlung gesetzt werden.

In Schweden wurden die Verteilungswirkungen der steuerlichen Wohneigentumsförderung im Zeitablauf zunehmend regressiver. Mit Grenzsteuersätzen bis zu 80 % war das wichtigste Medium der Steuerarbitrage des Durchschnittsbürgers das selbst genutzte Wohneigentum, sodass Beleihungen bis zu 100 % zur gängigen Praxis gehörten. Während aufgrund der Übertragbarkeit stiller Reserven sowie verschiedener Abzugsmöglichkeiten für die meisten Haushalte kein steuerpflichtiger Veräußerungsgewinn anfiel, lagen 1980 die nachsteuerlichen Wohnungsnutzungskosten des obersten Einkommensdezils um mehr als die Hälfte unter denen des untersten Einkommensdezils, das oberste Ein-

kommensdrittel erhielt fast zwei Drittel der steuerlichen Subventionen und Spitzenverdiener konnten bis zu 85 % der Hypothekenzinsen über Steuerersparnisse finanzieren. Als die unter anderem dadurch ausgelöste, immer höhere Verschuldung der öffentlichen Hand sich nach der enttäuschenden Wirtschaftsentwicklung am Ende der achtziger Jahre als untragbar erwies, wurden jedoch, anders als in fast allen Industriestaaten der westlichen Welt, primär die attraktiven Steuervorteile für Wohneigentum zurück geführt. Die Eingliederung der steuerlichen Wohneigentumsförderung nach dem Investitionsgutmodell in die 1991 neu eingeführte Flat-Rate-Steuer von 30 % für Kapitaleinkommen natürlicher Personen, die die Investition in die selbst genutzte Wohnimmobilie anderen Kapitalanlagen steuerlich gleich stellt, einen den Einstieg ins Wohneigentum erleichternden, begrenzten Hypothekenzinsenabzug ermöglicht und die nachsteuerlichen Wohnungsnutzungskosten der verschiedenen Einkommensklassen vollständig nivelliert, erweist sich als richtungsweisend für die allokativ und distributiv sinnvolle Ausgestaltung einer steuerlichen Wohneigentumsförderung.

7.6.4 Vergleich der Wohnungssozialpolitik

In allen Ländern, unabhängig vom durchschnittlichen Lebensstandard, ist ein großer Teil der Bevölkerung, in Westeuropa schätzungsweise ein Viertel bis ein Drittel der Einwohner,³⁷⁴⁶ außerstande, die vollen ökonomischen Kosten einer als angemessen angesehenen Wohnungsversorgung zu tragen. Da die „Problemlösung“ des liberalen Zeitalters, Substandard-Kleinwohnungen, menschenunwürdige Wohnverhältnisse, Ausbeutung durch die Vermieter, informelle Behausungen sowie auf Großunternehmen beschränkter und an geregelte Arbeitsverhältnisse gebundener Werkwohnungsbau, in einem modernen, demokratischen Staatswesen aus guten Gründen nicht akzeptiert wird, subventionieren alle betrachteten Länder den Wohnkonsum der Haushalte mit niedrigem Einkommen.

Die USA vertraut primär auf den Filtering-Prozess und auf die Gleichstellung der kostengünstigen Wohnmobilen mit dem immobilien Wohneigentum im Fördersystem, die wenigen öffentlichen Wohnungsbauprogramme sind sowohl in ökonomischer als auch in gesellschaftspolitischer Hinsicht Musterbeispiele eines Politikversagens. Das hat zur Folge, dass zwar für einen großen Teil der ärmeren Bevölkerungsschichten die Selbsthilfe erleichtert wird, es jedoch kaum gelingt, die Wohnsegregation zu überwinden und für die untersten Bevölkerungsschichten und die ausgegrenzten ethnischen Minoritäten die sich vergrößernde Spanne zwischen den Kosten und der Bezahlbarkeit von akzeptablem Wohnraum gegenüber der reinen Marktlösung zu reduzieren.

Spanien war in der Phase des dynamischen wirtschaftlichen Aufholprozesses nicht in der Lage, die Wohnungsversorgung der unteren Einkommensschichten zufrieden stellend zu lösen. Bei einem großen Defizit an Niedrigpreiswohnraum und kaum vorhandenen Sozialwohnungen bestand eine scharfe Wohnsegregation zwischen den Stadtteilen der Mittel- und Oberschichten und den in allen großen Städten vorhandenen Barackenvierteln am Stadtrand, die vielfach Aufschluss über die weitere Wachstumsrichtung der Stadt gaben. Die mit dem Übergang zur Demokratie eingeführte, im internationalen Vergleich außergewöhnlich großzügige Subjektförderung für Wohneigentumserwerber führte, in Verbindung mit der innerhalb der Großfamilie gewährten Solidarität und

3746 Vgl. Park (1991), S. 31; Härsmann/Quigley (1990), S. 3; McCrone/Stephens (1995), S. 1 f.

den fehlenden Alternativen, zu einer extrem hohen Wohneigentumsquote, die es ermöglicht, in schwierigen Lebenslagen im Familienheim Obdach und vielfältige praktische Hilfe zu gewähren, verringert jedoch nicht die Wohnungsnot der ärmsten sozialen Schichten.

Im untypischen Trendverlauf Deutschlands mit einer Permanenz der Wohnungsunterversorgung seit dem Beginn des Ersten Weltkriegs war und ist die Problematik einer akzeptablen Wohnungsversorgung primär ein Insider-Outsider-Problem, denn der Wohnkonsum der unteren Einkommensschichten kann erst dann subventioniert werden, wenn der notwendige Wohnraum vorhanden ist. Demzufolge erweist sich die realisierte Wohnungssozialpolitik als sehr diskretionär und wenig treffsicher. Bewohner der Sozialwohnungen sind wegen hoch angesetzter Einkommensgrenzen und chronischer Wohnungsnot vor allem die mittleren Einkommensschichten, und das Vorherrschen eines Vermietermarktes bewirkt, dass der freie Marktsektor aus den Mietpreisobergrenzen im geförderten Sektor eine zusätzliche Rente von der Überschußnachfrage, die im regulierten Sektor keine Angebote vorfindet, abschöpft. Während die Vorteile der Regulierung den Haushalten mit Langzeitkontrakten im mietzinsregulierten Sektor zufließen, die, statt ihre Ressourcen in den Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung zu lenken, ihre steigenden Einkommen vielfach zum Erwerb von Zweitwohnsitzen verwandten, die gehortet oder zu Marktmieten vermietet werden, bleiben die zahlreichen Haushalte mit niedrigem Einkommen vom Markt ausgeschlossen oder können nicht herausfiltern, weil die qualitativ hochwertigen, administrativ verbilligten Wohnungen permanent belegt sind. Die Subjektförderung Wohngeld, auf die die meisten Haushalte mit niedrigem Einkommen seit der vergleichsweise frühzeitigen Deregulierung des Mietpreises verwiesen sind, senkt, verglichen mit Wohngeldsystemen anderer Länder, nur für einen sehr kleinen Personenkreis die Wohnkosten und auch diese erhalten nur vergleichsweise wenig Förderung, sodass nur etwa die Hälfte aller Wohngeldberechtigten die Auszahlung beantragt. Durch großflächige Sanierungen und Gentrification-Prozesse kam es zudem zu einer weitgehenden Vernichtung billigen Wohnraums im ohnehin im westeuropäischen Vergleich geringen Altbestand, der den größten Teil der ärmeren Haushalte und der Zuwandererfamilien mit Wohnraum versorgt hatte, sodass, in Verbindung mit dem Auslaufen der nur temporären Sozialbindung privater Mietwohnungen und umfangreichen Privatisierungen im öffentlichen Sozialwohnungsbestand, eine fast perfekte Wohnungsmarktfalle zulasten der unteren Einkommensschichten entstand und die wenigen im öffentlichen Besitz verbliebenen Bestände in den Großsiedlungen der Trabantenstadtteile, die für die Unterbringung von Wohnungsnotfällen zur Verfügung stehen, sich durch soziale und ethnische Segregation zunehmend zu sozialen Brennpunkten entwickeln.

Schweden erklärte, unter bewusstem Verzicht auf die problematische Insellösung eines sozialen Wohnungsbaus für die ärmeren Bevölkerungsschichten, die Bereitstellung hoher Wohnqualität für alle Bevölkerungsgruppen zur öffentlichen Aufgabe. Angeregt durch die Selbsthilfe der Genossenschaften bündelte das Leitbild des sozialen Wohnens im öffentlichen Bestand die Wünsche nach sozialem Aufstieg, Berufschancen und angemessenem Wohnstandard im städtebaulichen Funktionalismus des dezentral organisierten kommunalen Wohnungsbaus, der neben dem Eigenheim zum dominanten Träger der Wohnungsversorgung wurde und für die Bewohner zu einer sprunghaften Verbesserung der Lebensqualität führte. Flächennutzungsplanung, kommunales Dienstleistungsangebot, öffentlicher Verkehr, Schulen, Kindergärten und Spielplätze sind von

hoher Qualität, die soziale Differenzierung der Wohnviertel ist eher subtil und die Wohnungsversorgung der unteren und mittleren Einkommensschichten wahrscheinlich die beste Europas.

7.6.5 Vergleich der Verteilungswirkungen

Da in einer entwickelten Volkswirtschaft schätzungsweise die Hälfte des privaten Kapitalstocks auf den Wohnungsbestand entfällt, die Wohnimmobilie das wertvollste Asset im Portfolio eines durchschnittlichen Haushalts darstellt und rund ein Fünftel der gesamtwirtschaftlichen Einkommensverwendung beansprucht und auf den schwächeren Glieder in der sozialen Kette, die ihre Kreditwürdigkeit als Zahler oder Verlässlichkeit als Mieter nicht ausreichend darstellen können, die höheren Risiken und Kosten lasten, besitzen Fragen der Verteilung des Wohnungsbestands und der Kosten seiner Nutzung eine eminent hohe verteilungspolitische Bedeutung.

Bei der Beurteilung der verteilungspolitischen Konsequenzen der Wohnungs- und Bodenpolitik in Deutschland ist zunächst die Permanenz der Unterversorgung zu berücksichtigen, die fast während des gesamten Jahrhunderts einen Vermietermarkt mit entsprechenden distributiven Rückwirkungen beinhaltete, ferner zwei Währungsreformen, die mit einem Verlust der Geldvermögen und einer weitestgehenden realen Entschuldung von Grundbesitz verbunden waren. Die in die Weimarer Zeit zu datierenden ersten Anfänge einer modernen Wohnungs- und Bodenpolitik waren zeitweise durchaus mit Versuchen einer aktiven kommunalen Bodenvorratspolitik und einer kosten- und flächensparenden Bauweise durch einfachere, kleinere Gebäude verbunden, sodass der Anteil der Arbeiter, Angestellten und Beamten an der privaten Vermögensbildung im wohnungswirtschaftlichen Sektor sich erhöhte und der der Selbständigen abnahm. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs gelang es jedoch in der Bundesrepublik als einzigem Land in Europa den Eliten, die Wohnungs- und Bodenpolitik so zu gestalten, dass ein baldiger Rückzug des Staates angestrebt wurde und möglich war und in größerem Umfang stark regressiv wirkende steuerliche Subventionen zur Attrahierung privater Investitionen eingesetzt wurden. Schon 1960 wurde die Bodenpreiskontrolle vollständig aufgehoben, was bewirkte, dass die Wohnimmobilien besitzende Minderheit der Bevölkerung durch keine staatliche Maßnahme so stark begünstigt wurde wie durch die nun folgende zurückhaltende Baulanderschließung, entsprachen doch die Wertsteigerungen bei Grund und Boden 1950–1970 etwa der Hälfte des in diesem Zeitraum zu verzeichnenden Vermögenszuwachses³⁷⁴⁷ und diejenigen des Immobilienvermögens 1984–1993 durchschnittlich rund 60 % der Vermögensbildung aus Ersparnissen.³⁷⁴⁸ Im Gegensatz zu den meisten Staaten der OECD wurden die Mieten sehr frühzeitig frei gegeben und bereits in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Wohnimmobilien durch das Steuersystem mithilfe großzügiger Abschreibungsregeln und im Regelfall steuerfrei realisierbarer Wertsteigerungen regressiv begünstigt. Nicht ausschließlich einem juristisch exakt abgegrenzten, gemeinnützigen Sektor mit klarem sozialem Auftrag wie anderswo, sondern jedem Investor, der bereit war, die Qualitäts- und Kostenregeln, die Nutzflächenbegrenzungen, die vergleichsweise geringfügigen Einschränkungen in der Wahl der Mieter und

3747 Vgl. Engels/Saboltny/Zickler (1974), S. 2, 6.

3748 Vgl. Oberhauser (1997), S. 590.

die temporären Mietpreisregulierungen zu akzeptieren, wurden Mittel der Steuerzahler für den Bau von Sozialwohnungen gewährt. Bei der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 gingen zusätzlich große Bestände mit Hilfe öffentlicher Mittel errichteter, gebundener Wohnanlagen in den privaten Sektor über, und Anteilseigner, die kaum zum Aufbau des Sozialkapitals beigetragen hatten, erzielten beträchtliche Markttagengewinne. So ist die oft übersehene Kehrseite des Wirtschaftswunders, zu der die Wohnungs- und Bodenpolitik maßgeblich beitrug, eine im europäischen Vergleich hohe Vermögenskonzentration, bei der 1960 0,1 % der Bevölkerung über 13 % sowie 1,5 % über 35 % der privaten Vermögen verfügten,³⁷⁴⁹ und 1988 1,4 % der Haushalte 78,3 % der Mietwohnungen besaßen³⁷⁵⁰ und den oberen 20 % 40 % und den oberen 10 % der Privathaushalte mehr als 25 % des privaten Immobilienvermögens gehörte.³⁷⁵¹

Nach der Wiedervereinigung kam es durch die extrem hohen steuerlichen Abschreibungen für das Gebiet der neuen Länder, die vor allem Investoren aus dem Westen zugute kommenden günstigen Konditionen bei den Privatisierungen nach dem Altschuldenerhilfegesetz, die Restitution sowie die ausgesprochene Chancenungleichheit beim Wohneigentumserwerb zwischen einem zuziehenden Westdeutschen mit hohem Eigenkapitalanteil und einem Ostdeutschen mit hohem Verschuldungsbedarf zu einer ausgeprägten „Westwanderung“ des Immobilienvermögens in ostdeutschen Städten, hin zu wohlhabenden westdeutschen Vermögensanlegern, mit der Gefahr eines auf Dauer hohen Abflusses von Zins-, Miet- und Dividendenzahlungen von Ost nach West.

Da die einkommensadjustierten urbanen Baulandpreise nach Expertenschätzungen in Spanien die höchsten in Westeuropa sind, die Einrichtung städtischer Bodenpools unterblieb, die Bereitstellung von Bauland, insbesondere von kostengünstigem Bauland, durch die Kommunen nicht zufrieden stellend war, auf Perioden stärkerer Wohnungsnachfrage im Regelfall nicht mit einer Ausweitung des Baulandangebots reagiert wurde und Bebauungspläne vielfach als Instrument der Spekulation dienten, statt diese zu verhindern, erscheint es bei der generell hoch verdichteten Bauweise plausibel anzunehmen, dass die Verteilungswirkungen der Bodenpolitik als stark regressiv einzustufen sind. Die nahezu ausschließlich auf das Wohneigentum konzentrierte Förderpolitik führte zu der problematischen Erblast einer persistenten Überproduktion von Mittelstandswohnungen, immer mehr völlig aufgegebenem Wohnraum in Gebieten mit abnehmender Bevölkerung und einer zunehmenden Zahl von geförderten Zweitwohnsitzen bei einem hohen strukturellen Defizit an Wohnungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen, die erst nach dem Übergang zur Demokratie durch die Einführung einer großzügigen Subjektförderung zum Wohneigentumserwerb partiell abgebaut werden konnte. Auch heute noch ist der Wohnimmobilienmarkt bei einer inzwischen außergewöhnlich hohen Wohneigentumsquote in zweifacher Hinsicht unausgeglichen, zum einen regional aufgrund eines Überangebots an Wohnraum in Regionen abnehmender Bevölkerung und zum anderen aufgrund der im Verhältnis zum Einkommen für einige sozioökonomischen Gruppen, insbesondere für viele junge Haushalte, am gewünschten Wohn- und Arbeitsort zu teuren Wohnungen. Obwohl regressiv, ermöglichte jedoch das ungewöhnlich hohe Ausmaß der spanischen Wohneigentumsförderung auch Bezieher relativ niedriger Einkommen der Erwerb und machte somit das Wohnen zur Miete und damit

3749 Vgl. Krelle (1968), S. 378.

3750 Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a), S. 52.

3751 Vgl. Bach/Bartholmai (1996), S. 70 f, Tabelle 4.

auch die Möglichkeit der Gewinnerzielung aus Vermietung und die Tendenz zum Lobbyismus marktmächtiger Vermietergruppen in Richtung der Gewährung einer weit stärker regressiv wirkenden Förderung eines für breite Schichten der Bevölkerung konzipierten privatwirtschaftlichen Mietwohnungsangebots extrem uninteressant.

Das Beispiel der USA demonstriert sehr eindrucksvoll, wie durch ein ordnungspolitisch korrektes Zusammenspiel von Markt und Staat in der Wohnungspolitik nicht nur die statische und dynamische Allokationseffizienz verbesserbar ist, sondern auch verteilungspolitisch wünschenswerte Ergebnisse resultieren können. Indem der amerikanische Staat im Kontext der Überwindung der Weltwirtschaftskrise das Marktversagen in der Kreditallokation bei der Wohneigentumsfinanzierung für Haushalte mit durchschnittlichem Einkommen und wenig oder keinem Vermögen mithilfe marktkonformer Instrumente, dem hoch spezialisierten, hoch regulierten und vom allgemeinen Kapitalmarkt weitgehend separierten Bürgschafts- und Evaluierungs- und Securizationsystem, korrigierte und im Rahmen dessen Haushalten mit niedrigem Einkommen zusätzliche Unterstützung gewährte, schuf er die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für die Herausbildung eines effizienten Massenmarktes für Wohneigentum breiter Schichten der Bevölkerung mit einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis und damit die Grundlage für die im internationalen Vergleich sehr gute Wohnungsversorgung der meisten amerikanischen Haushalte und für ein breites Qualitätsspektrum in fragmentierten Bestandsmärkten, das auch relativ jungen und weniger wohlhabenden Haushalten den Einstieg ins Wohneigentum ermöglicht. In scharfem Kontrast dazu stehen die stark regressiven Verteilungswirkungen der steuerlichen Wohneigentumsförderung und die kaum vorhandene, äußerst ineffiziente und diskretionäre Subventionierung der Wohnungsversorgung armer Familien.

Den mit Abstand größten verteilungspolitischen Erfolg in der Wohnungs- und Bodenpolitik hat Schweden vorzuweisen. Der Wohnstandard ist einer der höchsten, die Wohnungsversorgung der unteren und mittleren Einkommensschichten wahrscheinlich die beste Europas. In kaum einem Land verbesserte sich die Wohnqualität so dramatisch in so kurzer Zeit; die 1958 noch klar feststellbaren Unterschiede zwischen Mittelstands- und Arbeitervierteln waren schon 1974 fast verschwunden und durch einen der damals, im Hinblick auf Wohnfläche und Ausstattung, im internationalen Vergleich höchsten Wohnstandards für alle Bevölkerungsschichten ersetzt worden, von dem am meisten die Familien mit niedrigem bis mittlerem Einkommen in kommunalen und genossenschaftlichen Wohnanlagen profitierten. Die soziale Differenzierung der Wohnviertel ist eher subtil, soziale und ethnische Segregation und Armutsfallen wurden weitgehend vermieden. Die Wohnformenwahl erfolgt überwiegend entsprechend der Lebenszyklusphase, der Eigenheimanteil liegt bei reichlich 40 %, der Anteil der handelbaren Wohnformen ist etwa genauso hoch wie in den USA, und rund 15 % des Bestands sind Zweitwohnungen. Von ausschlaggebender Bedeutung für den außerordentlichen verteilungspolitischen Erfolg der schwedischen Wohnungs- und Bodenpolitik war und ist die nahezu perfekte Monopolposition der Kommunen auf dem Baulandmarkt, die es ihnen erlaubt, das Wohnbauland erfolgreich von der Preisentwicklung auf dem gewerblichen Bodenmarkt abzuschirmen und in quasi perfektem Einklang mit dem lokalen Wohnraumbedarf zu extrem niedrigen Kosten, regelmäßig auf Pachtbasis, bereit zu stellen und effizient dafür zu sorgen, dass die Bodenwertsteigerungen durch Bebauung und wirtschaftliche Entwicklung dem Gemeinwesen und nicht einzelnen Wirtschaftssubjekten zufallen. 90 % der Nachkriegsbauten wurden auf kommunalem Grund errichtet, und

noch heute nutzen rund 70 % der Neubauten kommunales Land, was bewirkt, dass der Bodenkostenanteil 1997 im Mittel bei 15 % für Geschosswohnungen und 12 % für Einfamilienhäuser lag.³⁷⁵² Als verteilungspolitisch vorteilhaft erwiesen sich auch der Verzicht auf einen sozialen Wohnungsbau für die ärmeren Bevölkerungsschichten, das einheitliche Mietsystem unter der Marktführerschaft des über dem Durchschnitt der Europäischen Union liegenden öffentlichen Sektors, die dezentrale Organisationsstruktur der Wohnungs- und Bodenpolitik bei zentraler Finanzierung und die größeren Wahlmöglichkeiten bei der Wohnform durch den Versuch einer wohnformenneutralen Förderpolitik.

7.6.6 Vergleich der makroökonomischen Auswirkungen

Wie die historische Betrachtung deutlich zeigt, ist Wohnungspolitik in erster Linie Wachstumspolitik, in regionalpolitischer Betrachtung Standortpolitik, und dient in zweiter Linie konjunktur- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen, und die strategischen Märkte, die es in geeigneter Weise zu regulieren und zu steuern gilt, sind die vorgelagerten Märkte für urbanen Boden und für Kapital. Dabei spielen natürlich auch, aber nicht vorrangig, verteilungs- und sozialpolitische Überlegungen eine Rolle, denn eine nicht akzeptable Wohnungsversorgung eines größeren Anteils der Bevölkerung birgt nicht nur enormen politischen Sprengstoff, sondern ist auch mit erheblichen negativen externen Effekten für die gut versorgten Gruppen verbunden, setzt Anreize zur Reduktion der Bildungsanstrengungen und senkt beträchtlich die Rendite des an einem solchen Standort investierten Kapitals. Glaubhafte Versuche einer Verbesserung hingegen, wie es in besonders eindrucksvoller Weise die Wiederaufbauphase in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch das Beispiel Schweden demonstriert, erhöhen die wirtschaftliche Dynamik weit stärker, als es die zusätzlichen wohnungswirtschaftlichen Aktivitäten erforderlich machen.

In Deutschland, wo bei extrem hoher sozialer Ungleichheit in den Städten die Wohnungsproduktion bereits vor dem Ersten Weltkrieg weit hinter dem Bedarf zurück blieb und seit dem Ersten Weltkrieg bei fortdauernd prekärer gesamtwirtschaftlicher Lage und politischer und sozialer Instabilität eine persistente, sich ständig verschärfende Wohnungsknappheit herrschte, zumal im Bereich des Marktes für Kleinwohnungen, der für die Mehrheit der Bevölkerung von entscheidender Bedeutung war, erlaubten die sozioökonomischen Folgen des verlorenen Krieges und der Weltwirtschaftskrise sowie die erneuten Kriegsvorbereitungen keine effektiven, mit positiven Rückwirkungen auf die Gesamtwirtschaft verbundenen Interventionen in den wohnungswirtschaftlichen Sektor. Erst als die Wohnungsversorgung angesichts der Verwüstungen des Zweiten Weltkrieges und der Flüchtlingsströme so prekär war und ihre Zukunft so düster schien, dass der Staat im wohnungswirtschaftlichen Sektor zwangsläufig die Führungsrolle übernehmen musste, wurde durch eine Verschränkung von Wirtschaftspolitik und funktionalistischen Städtebau ein kombiniertes Wohlfahrtsziel aus Wirtschaftswachstum und Wohnungsbautätigkeit angestrebt, bei dem sozialer Wohnungsbau für Mittelschichten, relativ hohe Realmieten und großzügige Vermietersubventionen lange Zeit ein vergleichsweise niedriges Lohnniveau und damit den schnellen wirtschaftlichen Aufholprozess durch hohe

3752 Vgl. Statistika Centralbyran (1999), S. 103 f.

Leistungsbilanzüberschüsse ermöglichten. Nach Überwindung der existentieller Wohnungsunterversorgung orientierte sich die deutsche Wohnungspolitik stark am marktwirtschaftlichen Paradigma und war vermutlich die marktkonformste Europas. Bei fort-dauernder Wohnungsnot kam es zu einem kontinuierlichen Anstieg des realen Werts der steuerlichen Vermietersubventionen bei stark rückläufigen Fertigstellungen. In wachsendem Maße wurden Mietwohnungen vorrangig aus Steuerspargründen errichtet und entzogen sich damit nicht nur der öffentlichen Kontrolle, sondern auch der Kontrolle des Marktes. Die steuerlichen Vermietersubventionen sozialisierten einen beachtlichen Teil der Folgen hoher Bau- und Bodenkosten in den wirtschaftlich starken Regionen, förderten kurzfristiges Denken mit destabilisierenden Wirkungen auf die Märkte und erhöhten die Zyklicität durch prozyklische Inanspruchnahme, sodass die nunmehr auftretenden 10-jährigen zyklischen Schwankungen von Wohnungsknappheiten und -überschüssen stärker ausgeprägt waren als im primär marktwirtschaftlichen Wohnungswesen der USA. Die Summe der Aufwendungen für Wohngeld und sozialen Wohnungsbau ging real zurück, und in den Innenstädten der größeren Industriestädte, vielfach mit hohen Konzentrationen ausländischer Arbeitnehmer, kam es infolge der zunehmenden Polarisierung in Wirtschaft und Gesellschaft zu einer gewichtigen ökonomischen und sozialen Deprivation der Bewohner mit negativen Auswirkungen auf die Bildungsbeteiligung und das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Ohne dass die öffentliche Hand Eigentumsrechte erwarb, überschritt spätestens ab 1978 die Summe der für die Wohnungswirtschaft aufgewendeten steuerlichen und nichtsteuerlichen Objekt- und Subjektsubventionen die Kosten der Fertigstellungen von neuem Wohnraum, sodass es für die Allgemeinheit billiger gewesen wäre, die einkommensschwachen Haushalte unmittelbar umsonst mit Wohnraum zu versorgen. Da die meisten Erwerber von Wohneigentum aufgrund der ineffizienten Bodenpolitik, der unterentwickelten Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur sowie der Kapitalisierung der steuerlichen Vermietersubventionen einen im internationalen Vergleich hohen Eigenkapitalanteil für den Erwerb von Wohneigentum einsetzen müssen, liegt das durchschnittliche Erwerbsalter jenseits der Lebenszyklusphase der Familiengründung, sodass, insbesondere in den Ballungsgebieten, die Haushalte aufgrund der perzipierten Rationierung, des entmutigten Verzichts auf Suchaktionen auf dem Wohnungs- und Kreditmarkt, dazu tendieren, die Haushaltgröße dem verfügbaren Wohnraum anzupassen. Die persistente Wohnungsunterversorgung bewirkt ein ausgeprägtes Insider-Outsider-Problem, das die Mobilität hemmt und häufig zu Fernpendeln Anlass gibt. Der systembedingt weitgehende Verzicht auf Wohneigentum in den Ballungsgebieten und ihrem Umland als Zielorten arbeitsplatzorientierter Migrationen, wo etwa 45 % der Einwohner leben und die Wohneigentumsquote nur rund 20 % beträgt,³⁷⁵³ beinhaltet den Verzicht auf die vom Wohneigentumserwerb ausgehenden Wachstumsimpulse. Der Versuch einer Regionalpolitik mithilfe wohnungswirtschaftlicher Subventionsanreize für die neuen Bundesländer birgt eine Zukunftslast für die nachfolgende Generation, weil intergenerationell vorfinanzierten Wohnungsbauleistungen zu Überinvestitionen führten, die den gegenwärtigen Wohnbedarf und den der Erben übersteigen, aber nicht zu den unterversorgten Schichten hindurchfiltern und gleichzeitig in alternative, produktivitätsorientierte Zweige der Volkswirtschaft nicht ausreichend investiert wird. Nach den obigen Ausführungen erscheint es somit plausibel anzuneh-

3753 Vgl. Institut für Städtebau, Wohnungswesen und Bausparwesen (1999), zit. nach Nolte (2000), S. 175.

men, dass in Deutschland, mit Ausnahme der Phase des von der Wohnungsnot stimulierten Wiederaufbaus und unter Nichtberücksichtigung der Entwicklung in der DDR, die eine systembedingt völlig anders geartete, den Rahmen dieser Arbeit sprengende Analyse erfordert, von der Wohnungs- und Bodenpolitik eher wachstumshemmende als wachstumsfördernde Impulse für die Gesamtwirtschaft ausgingen.

In Spanien spielte der Wohnungsbau, als einer der bedeutendsten und dynamischsten Wachstumssektoren der Volkswirtschaft mit beträchtlichen Beschäftigungs- und Multiplikatoreffekten, beim wirtschaftlichen Aufholprozess eine nicht zu unterschätzende Rolle. Erhebliche Einnahmen wurden aus Gastarbeiterrimessen und durch die rasche Ausweitung des Fremdenverkehrs erzielt und von den Familien, gefördert durch großzügige Subventionen, primär in den Erwerb von Wohnimmobilien zur Selbstnutzung investiert, deren Errichtung und Ausstattung Beschäftigung und Einkommen im Inland schufen.

In der zwischen 1932 und 1935 entworfenen und in Ansätzen bereits realisierten wohnungs- und bodenpolitischen Konzeption Schwedens besaß die Wohnungsbauförderung als integraler Bestandteil des sich entwickelnden Wohlfahrtsstaats neben sozial- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen einen wichtigen Stellenwert in der Wachstumspolitik, zum einen weil die Beschäftigten in den expandierenden Industrien Wohnraum benötigten und vor allem infolge der nicht akzeptablen Wohnungsversorgung und der exorbitant hohen Mieten die Geburtenrate massiv gefallen war, zum anderen weil der Wohnungsbau per se Wachstumsimpulse auslöste und erwartet wurde, dass die effizientere Nutzung knapper Ressourcen durch die Überwindung der Marktunvollkommenheiten seitens des Staates die gesamtwirtschaftliche Dynamik beträchtlich erhöhen würde. Das neu zu konzipierende, umfassende, sektorspezifische Regulierungssystem bildete, wie die hohen Investitionen im Ausbildungs-, Verkehrs- und Kommunikationsbereich, ein Element einer auf die Förderung der industriellen Entwicklung abzielenden Infrastrukturpolitik und stellte niemals eine ernsthafte Bedrohung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes dar. Im Gegenteil, nicht zuletzt, weil dank weitgehender Dekommodifizierung des wohnungswirtschaftlichen Sektors alle Schichten der Bevölkerung qualitativ hochwertigen Wohnraum erhielten, Wohnsegregation vermieden wurde und der Bau von Wohnungen zur richtigen Zeit, am richtigen Ort und zu einem Preis, den Industriearbeiter sich leisten konnten, erfolgte, entwickelte sich Schweden bei enorm steigenden Geburtenraten unerwartet schnell zu einer Volkswirtschaft mit einem der höchsten realen Pro-Kopf-Einkommen der Welt, extrem hohen Humankapitalinvestitionen, einer sehr hohen sozialen und räumlichen Mobilität und einer im Normalfall niedrigen Arbeitslosenquote. Die intensive und dauerhafte öffentliche Wohnungsbauförderung schuf jedoch einen nahezu risikolosen, dauerhaften Absatzmarkt für die großen Baufirmen, was zwar massiv die Zyklicität reduzierte, aber auch zu einer extrem hohen horizontalen und vertikalen Konzentration im Bausektor und vor allem in der nicht regulierten vorgelagerten Baustoffindustrie führte.

In der wegen ihres riesigen Binnenmarkts weitgehend geschlossenen Volkswirtschaft des traditionellen Einwandererlandes USA, wo, im Gegensatz zu Europa, Facharbeiter, im Kontext des vergleichsweise hohen Reallohnlevels, der Verfügbarkeit billigen Baulands im Umland sowie der rasanten Entwicklung suburbaner Transportsysteme und der teilweisen Verlagerung von Betriebsstätten ins Umland, bereits um die Jahrhundertwende durchaus in der Lage waren, Wohneigentum zu erwerben, war der Massenwohnungsbau nicht nur eine Reaktion auf die steigende Massenkaukraft und den steigen-

den privaten Verbrauch, sondern ebenso sehr eine grundlegende Voraussetzung für das zugrunde liegende wirtschaftliche Wachstum, denn private und öffentliche Investitionen in Infrastruktur und suburbanen Wohnungsbau mit ihren hohen Multiplikatoreffekten auf Konsum- und Investitionsgüterindustrien schufen steigende Beschäftigungsniveaus und steigende Realeinkommen und wurden von ihnen alimentiert, zumal Bevölkerungswachstum und Beschäftigungsverlagerung von der ländlichen Agrarproduktion zur primär urbanen Beschäftigung in Industrie- und Dienstleistungsunternehmen zusammen trafen. So erlangte nur in den USA der in den dreißiger Jahren, im Vergleich zu anderen Aspekten der Wirtschafts- und Sozialpolitik, vernachlässigte wohnungswirtschaftliche Sektor praktische politische Bedeutung, weil der Zusammenbruch dieses Marktes in der Weltwirtschaftskrise einen zentralen Bestandteil der größeren ökonomischen und sozialen Krise ausmachte, der große Teile der Mittelschicht tangierte, und seine Belebung einen wesentlichen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten konnte. Nach Rückkehr der gesamtwirtschaftlichen Dynamik nutzten breite Schichten der Bevölkerung, unterstützt durch die neu entstandene Wohnungsbaufinanzierungsarchitektur, eine mobilitätsfördernde, großzügige, steuerliche Förderung sowie andere indirekt begünstigend wirkende staatliche Maßnahmen wie insbesondere den forcierten Schnellstraßenbau, einen großen Teil ihres neu erworbenen Wohlstands zum Erwerb von Eigenheimen im Umland der Ballungsgebiete, und noch heute geben Amerikaner einen relativ großen, mit zunehmendem Wohlstand nicht sinkenden Teil ihres Einkommens für das Wohnen aus und verzichten, vor die Wahl gestellt, eher auf andere Konsumausgaben, als sich im Wohnen einzuschränken. Da Wohnungsbaukonjunktur der Entwicklung der Realeinkommen folgt, ist ihre Zyklichkeit stark ausgeprägt.

7.7 Ausblick auf die nationalstaatliche wohnungs- und bodenpolitische Agenda in einer sich zunehmend globalisierenden Welt

Auch wenn die technischen Neuerungen, die die materiellen und immateriellen Transport-, Informations- und Kommunikationskosten massiv reduzieren, und die politischen Entscheidungen über eine Liberalisierung des Welthandels und eine Vertiefung der europäischen Integration ein Ausmaß an Globalisierung schaffen, das in Breite, Tiefe und Geschwindigkeit der Verflechtung ein Novum in der Geschichte darstellt, so besitzt doch der Nationalstaat gerade in der Wohnungspolitik, welche vielfältige Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Verteilung, das wirtschaftliche Wachstum und die Flexibilität der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital hat, noch immer ein weit höheres Ausmaß an Autonomie als in den meisten anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik, das es gestalterisch sinnvoll zu nutzen gilt. Die noch junge, innovative Wissenschaftsdisziplin Immobilienökonomie, die explizit einen ganzheitlichen, interdisziplinären Ansatz verfolgt, kann dazu beitragen, den Erkenntnisstand in den vielen, nur unzureichend erforschten Fragestellungen an der Schnittstelle zur Volkswirtschaftslehre, die mit zunehmender internationaler Verflechtung an Bedeutung gewinnen werden, beträchtlich zu erweitern und so die Entscheidungsbasis der Akteure entscheidend zu verbessern. Abzuwarten bleibt, ob und wie im Zuge zunehmender wirtschaftlicher und politischer Verflechtungen die hochgradig pfadabhängigen Entwicklungstrends des wohnungswirtschaftlichen Sektors der betrachteten Länder sich fortsetzen oder wandeln werden.

Literaturverzeichnis

- Adomeit, Klaus (1993): Einführung in das spanische Recht: das Verfassungs-, Zivil-, Wirtschafts- und Arbeitsrecht des Königreichs Spanien, München 1993.
- Agell, Jones, Berg, Lennart und Edin, Per-Anders (1995): Tax reform, consumption and asset structure, Tax Reform Evaluation Report 16, August 1995, Department of Economics, Uppsala University, Uppsala 1995.
- Ahlberg, G. (1958): Development of Population in Stockholm after 1850, Stockholm 1985.
- Alber, J. (1985): Germany, in: Flora, P. (ed.): The Western European Welfare States since World War II, Band 2, Berlin und New York 1986, S. 1–154.
- Alberdi, Baralides (1993): Financing Systems for the Housing Sector, Deregulation and the Banking Sector, in: Turner, Bengt und Whitehead, Christine (eds.): Housing Finance in the 1990's, Gävle 1993, S. 67–94.
- Alberdi, Baralides und Levenfeld, Gustavo (1996): Spain, in: Balchin, Paul (ed.): Housing Policy in Europe, London und New York 1996, S. 170–187.
- Aldcroft, D. (1987): From Versailles to Wall Street 1919–1929, Harmondsworth 1987.
- Allendorf, Georg J. und Schulte, Karl-Werner (1998): Rentabilitätsanalyse für Wohnimmobilien, in: Schulte, Karl-Werner, Bone-Winkel, Stephan und Thomas, Matthias (eds.): Handbuch Immobilien-Investition, Köln 1998, S. 769–805.
- Alonso, Baralides Alberdi (1993): Financial System for the Housing Sector: Deregulation of the Banking Sector – Experiences in Spain, in: Puschra, Werner und Kim, Kwan-young (eds.): Housing Policies in the 1990s: European Experiences and Alternatives for Korea. Papers and Discussions from the Joint KDI/FES Conference, Seoul, Korea 1993, S. 197–249.
- Alonso, William (1964): Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent, Honolulu 1964.
- Alonso, William (1980): The Population Factor and Urban Structure, in: Solomon, Arthur P. (ed.): The Prospective City, Cambridge, Mass. 1980, S. 32–51.
- Anas, Alex, Jirlow, Ulf, Hårsman, Björn und Snickars, Folke (1990): The Swedish Housing Market: Development and Institutional Setting, in: Hårsman, Björn und Quigley, John M. (eds.): Housing Markets and Housing Institutions: An International Comparison, Dordrecht 1990, S. 31–62.
- Andersen, Sven (2000): Die Privatisierung des öffentlichen Wohnungsbestandes, in: Der langfristige Kredit, Vol. 51 (2000), Nr. 1, S. 17–20.
- Andracheck, S. (1979): Housing in the United States 1890–1929, in: Fish, G. (ed.): The Story of Housing, New York 1979, S. 123–176.
- Antolin, Pablo und Bover, Olympia (1997): Regional Migration in Spain: The Effect of Personal Characteristics and of Unemployment, Wage and House Price Differentials Using Pooled Cross-Sections, in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 59 (1997), Nr. 2, S. 215–235.
- Auten, Gerald E. (1998): The New Exclusion for Capital Gains on Principal Residences, in: Proceedings. 90th Conference on Taxation, Chicago, Ill. November 9–11, 1997, Washington D. C. 1998, S. 223–230.
- Babcock, Richard F. und Besselman, Fred P. (1973): Exclusionary Zoning: Land Use Regulation and Housing in the 1970s, New York 1973.
- Bach, Stefan und Bartholmai, Bernd (1996): Immobilienvermögen privater Haushalte, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Vol. 63 (1996), Wochenbericht 4, S. 61–72.

- Bager-Sjögren, Lars und Klevmarken, Anders N. (1995): Inequality and Mobility in Sweden 1983/84–1992/92, Tax Reform Evaluation Report 21, November 1995, Department of Economics, Uppsala University, Uppsala 1995.
- Balchin, Paul (1996a): Introduction, in: Balchin, Paul (ed.): Housing Policy in Europe, London und New York 1996, S. 1–22.
- Balchin, Paul (1996b): Introduction to Private Rented Housing, in: Balchin, Paul (ed.): Housing Policy in Europe, London und New York 1996, S. 25–35.
- Balchin, Paul (1996c): Introduction to Social Housing, in: Balchin, Paul (ed.): Housing Policy in Europe, London und New York 1996, S. 69–83.
- Balchin, Paul (1996d): Introduction to Owner-occupation, in: Balchin, Paul (ed.): Housing Policy in Europe, London und New York 1996, S. 149–162.
- Balchin, Paul (1996e): Conclusions, in: Balchin, Paul (ed.): Housing Policy in Europe, London und New York 1996, S. 323–328.
- Ball, Michael (1994): European Financial Liberalisation and Property Markets, in: Bartlett, Will und Bramley, Glen (eds.): European Housing Finance. Single Market or Mosaic?, Bristol 1994, S. 87–115.
- Ball, Michael und Wood, Andrew (1999): Housing Investment: Long Run Interantional Trends and Volatility, in: Housing Studies, Vol. 14 (1999), Nr. 2, S. 185–209.
- Banco Bilbao Vizcaya (1992): The Spanish Economy in 1991 and 1992, Bilbao 1992.
- Banco Espanol de Crédito (1981): Anuario BANESTO del Mercado Espanol, Madrid 1981.
- Banfield, Edward C. und Meyerson, Martin (1955): Politics, Planning and the Public Interest, New York 1955.
- Barlow, James (1993): Controlling the Housing Land Market: Some Examples from Europe, in: Urban Studies, Vol. 30 (1993), Nr. 7, S. 1129–1149.
- Barlow, James und Duncan, Simon (1991): Marketisation or Regulation in Housing Production? Sweden and the Stockholm-Arlanda Growth Region in European Perspective, Swedish Council for Building Research, D13:1991, Stockholm 1991.
- Barlow, James und Duncan, Simon (1992): Markets, States and Housing Provision: Four European Growth Regions Compared, in: Progress in Planning, Vol. 38 (1992), S. 93–177.
- Barlow, James und Duncan, Simon (1994): Success and Failure in Housing Provision. European Systems Compared, Oxford, New York, und Tokyo 1994.
- Bartholmai, Bernd (1993): Modellrechnung zu den steuerlichen Effekten des Wohnungsbaus mit Bezug auf globale Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (ed.): Beiträge zur Strukturforchung, Nr. 144, Berlin 1993.
- Bartlett, Will und Bramley, Glen (1994): Integration, Innovation and Instability in European Housing Finance, in: Bartlett, Will und Bramley, Glen (eds.): European Housing Finance. Single Market or Mosaic?, Bristol 1994, S. 1–16.
- Becker, Henning (1995): Fiskalstaat Deutschland: Entwicklung – Zustand – Perspektiven, München 1995.
- Becker, Kurt (1998): Analyse des konjunkturellen Musters von wohnungswirtschaftlichen und gewerblich-industriellen Bauinvestitionen, Wissenschaftliche Schriften zur Wohnungs-, Immobilien- und Bauwirtschaft, Band 2, Berlin 1998.
- Becker, Ruth (1988): Subventionen für den Wohnungssektor, in: Prigge, Walter und Kalb, Wilfried (eds.): Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Frankfurt 1988, S. 94–122.
- Behring, Karin, Kirchner, Joachim und Ulbrich, Rudi (1998): Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus. Untersuchung der praktizierten Förderung und Analyse der Effizienz, Schriftenreihe des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 145, Berlin 1998.

- Behring, Karin, und Körner, Josef (1995): Neue Wohneigentumsförderung – Steigerung der Effizienz?, in: ifo-Schnelldienst, Vol. 48 (1995), Nr. 28/95, S. 18–26.
- Bengtsson, Bo (1992): Not the Middle Way but Both Ways: Cooperative Housing in Sweden, in: Lundqvist, Lennart J. (ed.): Policy, Organization, Tenure: A Comparative History of Housing in Small Welfare States, in: Scandinavian Housing and Planning Research, Vol. 9 (1992), Supplement Nr. 2, Vol. 9 (1992), Oslo und Stockholm 1992, S. 87–104.
- Bengtsson, Bo (1993): Prosperous Ambivalence – Housing Cooperatives in Sweden, National Swedish Institute for Building Research, SB: 46, Gävle, Schweden Dezember 1993.
- Bengtsson, Bo (1994): Housing Market and Housing Financing in Sweden, in: Bartlett, Will und Bramley, Glen (eds.): European Housing Finance. Single Market or Mosaic?, Bristol 1994, S. 166–187.
- Bengtsson, Peter (1994): The Housing Market and Housing Finance in Sweden, in: Bartlett, Will und Bramley, Glen (eds.): European Housing Finance. Single Market or Mosaic?, Bristol 1994, S. 187–198.
- Berg, Lennart und Bergström, Reinhold (1995): Housing and Financial Wealth, Financial Deregulation and Consumption – The Swedish Case, in: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 97 (1995), Nr. 3, S. 421–439.
- Bernecker, W. R. (1984): Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg, München 1984.
- Berry, Brian L. und Kasarda, John D. (1977): Contemporary Urban Ecology, San Francisco 1977.
- Besserer, Klaus (1984): Intertemporale Bodenallokation und Besteuerung, in: Siebert, Horst (ed.): Intertemporale Allokation, Frankfurt am Main u. a. 1984, S. 301–325.
- Best, Richard (1990): Affordable Housing in Britain and America, Joseph Rowntree Foundation Housing Finance Series, York 1990.
- Bidagor, P. (1969): La Coyuntura Actual del Urbanismo en Espana, in: Temas de Arquitectura y Urbanismo, Nr. 117, S. 17–25, Madrid 1969.
- BIPE (1991): Les Aides Publique au Logement en Europe, Direction de la Construction, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transport et de l'Espace, Paris 1991.
- Blumenroth, Ulrich (1975): Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung. Darstellung und kritische Würdigung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 25, Münster 1975.
- Bulwien, Hartmut (1998): Überblick über den Immobilienanlagemarkt in Deutschland, in: Schulte, Karl-Werner, Bone-Winkel, Stephan und Thomas, Matthias (eds.): Handbuch Immobilien-Investition, Köln 1998, S. 37–75.
- Board of Trade (1908): Cost of Living in German Towns, London
- Boelhouwer, Peter (1997): Financing the Social Rented Sector in Western Europe, Delft University Press 13, Delft 1997.
- Boelhouwer, Peter und Heijden, Harry van der (1992): Housing Systems in Europe: Part I. A Comparative Study of Housing Policy, Delft 1992.
- Bogart, William T. (1993): „What Big Teeth You Have!": Identifying the Motivations for Exclusionary Zoning, in: Urban Studies, Vol. 30 (1993), S. 1669–1681.
- Böltken, F. (1994): Umzugspläne und Mobilitätspotentiale in Ost- und Westdeutschland. Eine Untersuchung von Umzugsmotiven 1990–1993 unter besonderer Berücksichtigung der Wohnsituation, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 10/11, 1994, S. 759–779.
- Böltken, F. und Schön, K. (1989): Zur Entwicklung und Struktur von Städten in der Bundesrepublik Deutschland. Aktuelle Befunde aus der innenstädtischen Raumbearbeitung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 12, 1989, S. 811 ff.

- Börsch-Supan, Axel (1994): Housing Market Regulations and Housing Market Performance in the United States, Germany and Japan, in: Blank, Rebecca M. (ed.): Social Protection versus Economic Flexibility, Chicago 1994, S. 119–156.
- Börsch-Supan, Axel (2000): Die Entwicklung der Wohnungsmärkte seit dem Zweiten Weltkrieg im internationalen Vergleich, in: Eichener, Volker, Emmerich, Horst van und Petzina, Dietmar (eds.): Die unternehmerische Wohnungswirtschaft: Emanzipation einer Branche. Der Strukturwandel der deutschen Wohnungswirtschaft seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2000, S. 22–37.
- Boss, Alfred und Rosenschon, Astrid (2000): Subventionen in Deutschland: Eine Aktualisierung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kieler Diskussionsbeiträge 356, Kiel 2000.
- Bourne, L. S. (1981): The Geography of Housing, London 1981.
- Boverket (1994): Bostadsmarknaden och 90-talets förändringar, Rapport 1994:1.
- Boverket (1995): Housing Situation in Sweden 1994–95, Karlskrona 1995.
- Boverket (1998): Sveriges Åarsrapport, Karlskrona 1998.
- Boverket Pressmeddelanden 4.1.2000.
- Bradbury, K., Engle, R., Owen, I. und Rothenburg, J. (1977): Simultaneous Estimation of the Supply and Demand for Housing Location in a Multizoned Metropolitan Area, in: Ingram, G. (ed.): Residential Location and Urban Housing Markets, National Bureau of Economic Research, New York 1977.
- Bradbury, Katherine, Downs, Anthony und Small, Kenneth (1981): Urban Decline and the Future of American Cities, Washington D. C. 1981.
- Braun, Reiner und Pfeiffer, Ulrich (1997a): Auswirkungen der geplanten Einkommensteuerreform auf den Wohnungsmarkt, empirica Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung mbH, Projektnummer 96136, Bonn 1997.
- Braun, Reiner und Pfeiffer, Ulrich (1997b): Auswirkungen der geplanten Einkommensteuerreform auf den Wohnungsmarkt, in: Der langfristige Kredit, Vol. 48 (1997), Nr. 9, S. 286–294.
- Bretislav, Mrkos J. (1991): Euro-Immobilien: Wie Sie Ihr Geld in ganz Europa erfolgreich anlegen, Bonn 1991.
- Breuer, T. (1982): Spanien, Stuttgart 1982.
- Brink, Satya (1988): Housing Policies in the Context of Social Welfare Goals in Periods of Economic Restraint: Comparison of Housing Policies for the Elderly in Canada and Sweden, National Swedish Institute for Building Research, Research Report SB.12, Gävle, Schweden 1988.
- Brown, Tim (1996): Sweden: Housing Policy at the Crossroads?, in: Housing Review, Vol. 45 (1996), Nr. 3, S. 55–57.
- Brownstone, David und Englund, Peter (1989): The Demand for Housing in Sweden. Equilibrium Choice of Tenure and Type of Dwelling, Uppsala University Department of Economics, Working Paper 1989:2, Uppsala 1989.
- Buchanan, James M. (1968): The Demand and Supply of Public Goods, Chicago 1968.
- Buchholz, Wolfgang und Hubert, Franz (1995): Besteuerung und Förderung im Vergleich verschiedener Anlageformen, in: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (ed.): Expertenkommission Wohnungspolitik im Auftrag der Bundesregierung, Materialband mit Sondergutachten im Auftrag der Kommission, Wermelskirchen 1995.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1995a): Bericht zur Entwicklung der Bauland- und Immobilienmarktverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitspapiere Nr. 8/1995, Bonn 1995.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1995b): Raumordnungsprognose 2010, Bonn 1995.

- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996): Wohn- und Gewerbebaulandreserven – Ergebnis der BfLR Baulandumfrage 1995, Materialien zur Raumentwicklung, Nr. 77, Bonn 1996.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Sozialbericht 1972, Stuttgart 1972.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (1979): DDR-Handbuch, 2. revidierte und erw. Aufl., Köln 1979.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1979a): Wohneigentumsquote. Bestimmungsgründe der Wohneigentumsquote in den Ländern Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, USA, Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1979.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1979b): Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierungsförderung versus Neubauförderung, Bonn 1979.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1990): Raumordnungsbericht 1990, Bonn 1990.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993a): Baulandbericht 1993, Bonn 1993.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993b): Wohngeld- und Mietenbericht 1992, Bonn 1993.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994a): Wohnungspolitischer Umbruch in Ostdeutschland. Eine Bestandsaufnahme, Bonn 1994.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994b): Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau. Bericht der Kommission, Bonn 1994.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1996a): Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik. Nationalbericht zur Konferenz Habitat II, Bonn 1996.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1996b): Kosten- und flächensparendes Bauen im Königreich Dänemark und in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1996.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1996c): Erhebliche Mietverzerrungen und Fehlsubventionierungen im Sozialwohnungsbestand, Presseinformation 51/96 vom 7. Juni 1996, Bonn 1996.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1997): Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln, Bonn 1997.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1998): Wohngeld- und Mietenbericht 1997, Bonn 1998.
- Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e. V. (1996): Bündnis für Wohnen, Arbeit und sozialen Frieden in Deutschland. Überlegungen und Vorschläge zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft im Rahmen der Diskussion zum Wirtschafts- und Wohnstandort Deutschland, Köln 1996.
- Burdon, Richard (1989): Rent-Controlled Units in the 10 Largest Cities, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington D. C. Mai 1989.
- Burns, L. S. und Grebler, L. (1976): Resource Allocation to Housing Investment: A Comparative Analysis, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 25 (1976), S. 95–121.
- Burns, L. S. und Grebler, L. (1977): The Housing of Nations: An Analysis and Policy in a Comparative Framework, London 1977.
- Buse, Christoph (1999): Strategisches Management von industrieverbundenen Wohnungsunternehmen. Schriften zur Immobilienökonomie, Band 9, Köln 1999.
- Canseco, J. E. (1980): Política Fiscal General, in: Gámir Casares, Luis (ed.): Política Económica de España, Madrid 1980, S. 179–250.
- Capel, H. (1975), Capitalismo y Morfología en España, Barcelona 1975.

- Cars, Göran und Hårsman, Björn (1991): Housing Policy in Transition, in: Fredlund, Arne (ed.): Swedish Planning in Times of Transition, The Swedish Society for Town and Country Planning, Gävle 1991, S. 53–62.
- Claderea, Josep Roca und Burns, Malcolm C. (2000): The Liberalization of the Land Market in Spain: The 1998 Reform of Urban Planning Legislation, in: European Planning Studies, Vol. 8 (2000), Nr. 5, S. 547–564.
- Clark, W. A. V., Deurloo, M. C. und Dieleman, F. M. (1997): Entry to Home-ownership in Germany: Some Comparisons with the United States, in: Urban Studies, Vol. 34 (1997), Nr. 1, S. 7–19.
- Clavadetscher, A. und Thurnherr, E. (1985): Immobilien in den USA als Kapitalanlage. Ein Leitfaden für die Praxis, Brühl 1985.
- Clay, Phillip L. (1979): Neighbourhood Renewal, Lexington 1979.
- Colleen, Leif (1999): Varför har hyrorna ökat?, in: /Planera/Bygga/Bo, Nr. 2, Karskrona 1999, S. 20–21.
- Collignon, Stefan (2001): Ein Land voller Tabus, in: DIE ZEIT, Nr. 49 vom 29. 11.2001, S. 26.
- Comin, Francisco (1993): Reforma Tributaria y Política Fiscal, in: Garcia Delgado, José Luis (ed.): Espana Economia, Madrid 1993, S. 1073–1121.
- Comisión de Expertos sobre Urbanismo (1994): Report, Madrid 1994.
- Comité de Expertos (1992): Informe para una Nueva Política de Vivienda, in: Vivienda, Nr. 18/19, S. 75–90.
- Congressional Budget Office (1988): Current Housing Problems and Possible Federal Responses, US Government Printing Office, Washington D. C. 1988.
- Conradi, Peter und Zöpel, Christoph (1994): Wohnen in Deutschland: Not im Luxus, Hamburg 1994.
- Conzen, Georg (1996): Funktion und Charakteristika der Projektentwicklung innerhalb der neuen kommunalen Strategien, in: Schulte, Karl-Werner (ed.): Handbuch Projektentwicklung, Köln 1996, S. 391–426.
- Cortés Alcalá, Luis (1995): La Cuestión Residencial. Bases para una Sociología del Habitar, Madrid 1995.
- Cortés Alcalá, Luis (1998): La Solidaridad Familiar en el Acceso a la Vivienda. El Caso Español, in: European Network for Housing Research 1998, S. 24.
- Czasny, Karl (1988): Vergleich der Wohnungspolitik in sechs europäischen Staaten, Wien 1988.
- Dahlberg, G. B. und Ödmann, E. (1970): Urbanization in Sweden: Means and Methods for the Planning, National Institute of Building and Urban Planning Research, Stockholm 1970.
- Damaschke, Adolf (1920): Die Bodenreform. Grundsätzliches und Geschichtliches zur Erkenntnis und Überwindung der sozialen Not, 18. Aufl., Jena 1920.
- Darin-Drabkin, H. (1977): Land Policy and Urban Growth, Oxford 1977.
- Davidson, Alexander G. (1994): A Home of one's own. Housing Policy in Sweden and New Zealand from the 1840s to the 1990s, Department of Government, University of Uppsala, Stockholm 1994.
- Davidson, Alexander G. (1999): Alternative Models of Social Housing: Tenure Patterns and Cost-renting in New Zealand and Sweden, in: Housing Studies, Vol. 14 (1999), Nr. 4, S. 453–472.
- Dehesh, Alireza und Pugh, Cedric (2000): Property Cycles in a Global Economy, in: Urban Studies, Vol. 37 (2000), Nr. 13, S. 2581–2602.
- Deloitte Touche Tohmatsu International (1993): Taxation in Western Europe, 1993 Edition, New York 1993.

- DeMarco, Edward J. und Rist, Ray C. (1998): Government-Sponsored Enterprises as a Credit Allocation Tool in the United States, in: Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C. und Vedung, Evert (eds.): *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick 1998, S.185–210.
- Deutsch, Erwin (1997): Indicators of Housing Finance Intergenerational Wealth Transfers, in: *Real Estate Economics*, Vol. 25 (1997), S. 129–172.
- Deutsch, Erwin (1999): *Wohnungsfinanzierung und intergenerationelle Vermögensbildung: Wohnungspolitik zwischen Markt, Familie und sozialem Auftrag*, Wien 1999.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1995): *Neuregelung der Wohneigentumsförderung*, Vol. 62 (1995), Wochenbericht 39, S. 671–681.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1996): *Wohnungsbau 1996: Nachfragebelebung im Westen und Abschwung im Osten*, Vol. 63 (1996), Wochenbericht 9, S. 141–148.
- Dickens, P., Duncan, S., Goodwin, M. und Gray, F. (1985): *Housing, States and Localities*, London und New York 1985.
- Dieterich, Beate und Dieterich, Hartmut (1997): Einführung, in: Dieterich, Hartmut und Beate (eds.): *Boden – Wem nützt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig und Wiesbaden 1997, S. 64–76.
- Dieterich, Hartmut, Dransfeld, Egbert und Voss, Winrich (1993a): *Urban Land and Property Markets in Germany*, London 1993.
- Dieterich, Hartmut, Dransfeld, Egbert und Voss, Winrich (1993b): *Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich, Endbericht des Forschungsvorhabens im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau*, Dortmund 1993.
- DiPasquale, Dennis und Wheaton, William C. (1996): *Urban Economics and Real Estate Markets*, Prentice Hall 1996.
- Dolebear, C. (1992): *At a Snail's Pace. Low Income Housing Information Service*, Washington D. C. 1992.
- Domann Rita (1990): Grundzüge der geplanten Steuerreform in Schweden, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft*, Vol. 36 (1990), Nr. 4, S. 309–312.
- Dopfer, Thomas (2000): *Der westdeutsche Wohnungsmarkt: ein dynamisches Teilmarktmodell: Theorie und empirische Überprüfung 1971–1997*, Diss. Universität Freiburg 1998, München 2000.
- Dowall, David E. (1988): *Land Policy in the United States*, in: Hallett, Graham (ed.): *Land and Housing Policies in Europe and the USA. A Comparative Analysis*, London und New York 1988.
- Downs, Anthony (1981): *Neighbourhoods and Urban Development*, Washington D. C. 1981.
- Dresch, Maria und Sheffrin, Steven M. (1998): *The Role of Development Fees and Exactions in Local Public Finance*, in: *Proceedings. 90th Conference on Taxation*, Chicago, Ill. November 9–11, 1997, Washington D. C. 1998, S. 363–369.
- Duncan, Simon (1986): *Housing, Building, Profit and Social Efficiency in Sweden and Britain*, in: *Housing Studies*, Vol. 1 (1986); Nr. 1, S. 11–33.
- Duvigneau, Hans Jörg und Schönefeldt, L. (1989): *Social Housing Policy*, Federal Republic of Germany, C.O.F.A.C.E. documents, Brüssel 1989.
- Eberle, Ulrich und Wenger, Ekkehard (1986): *Investitions- und Konsumgutlösungen im Bereich der Immobilienbesteuerung. Steuersystematische und investitionstheoretische Überlegungen zum bevorstehenden Wegfall der Nutzwertbesteuerung für selbstgenutztes Wohneigentum*, in: *Steuer und Wirtschaft*, Vol. 63 (1986), Nr. 3, S. 256–268.

- Edin, Per-Anders und Englund, Peter (1991): Moving Costs and Housing Demand. Are Recent Movers Really in Equilibrium?, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 44 (1991), S. 299–320.
- Eckhoff, Johann (1987): *Wohnungs- und Bodenmarkt*, Tübingen 1987.
- Eckhoff, Johann (1993): *Wohnungspolitik*, Tübingen 1993.
- Eckhoff, Johann (1998): *Wohnungsbauförderung neu orientieren*, Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln, Vorträge und Diskussionsbeiträge, Nr. 19/1998, Köln 1998.
- Eichstädt-Bohlig, Franziska (1980): Die Mietpreisbindung und die subventionierte Wohnungswirtschaft, in: *Architektur*, Vol. 19 (1980), Nr. 54, S. 35.
- Eichstädt-Bohlig, Franziska und Wilhelm, Helmut (1997): Nachhaltige Siedlungspolitik braucht einen starken politischen Willen, in: Dieterich, Hartmut und Beate (eds.): *Boden – Wem nützt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig und Wiesbaden 1997, S. 37–47.
- Einem, E. von (1981): *National Urban Policy: The Case of West Germany*, Institut für Stadtforschung, Berlin 1981.
- Elander, Ingemar und Montin, S. (1990): Decentralisation and Control. Central and Local Government Relations in Sweden, in: *Policy and Politics*, Vol. 18 (1990), Nr. 3, S. 105–180.
- Elander, Ingemar und Strömberg, Thord (1992): Whatever Happened to Social Democracy and Planning? The Case of Local Land and Housing Policy in Sweden, in: Lundqvist, Lennart J. (ed.): *Policy, Organization, Tenure: A Comparative History of Housing in Small Welfare States*, in: *Scandinavian Housing and Planning Research*, Vol. 9 (1992), Supplement Nr. 2, Oslo und Stockholm 1992, S. 105–120.
- Emms, P. (1990): *Social Housing. A European Dilemma?*, School for Advanced Urban Studies, Bristol 1990.
- Engelhardt, Gary V. (1996): House Prices and Home Owner Saving Behavior, in: *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 26 (1996), S. 313–336.
- Engels, Wolfram, Saboltny, Herbert und Zickler, Dieter (1974): *Das Volksvermögen. Seine Verteilung und wohlstandspolitische Bedeutung*, Frankfurt am Main 1974.
- Englund, Peter (1994): The Collapse of the Swedish Housing Market, in: Bartlett, Will und Bramley, Glen (eds.): *European Housing Finance. Single Market or Mosaic?*, Bristol 1994, S. 136–162.
- Englund, Peter und Ioannides, Yannis M. (1996): *House Price Dynamics: An International Empirical Perspective*, Uppsala University Working Paper 1996:1, Uppsala University, Uppsala 1996.
- Englund, Peter, Hendershott, Patric H. und Turner, Bengt (1995): *The Tax Reform and the Housing Market, Tax Reform Evaluation Report 20*, November 1995, Department of Economics, Uppsala University, Uppsala 1995.
- Epping, Günter (1977): *Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1977.
- Esping-Andersen, Gösta (1985): *Politics Against Markets*, Princeton 1985.
- Esteve-Pardo, Jose (1990): *Investieren in Spanien. Öffentliches Recht in der Verwaltungs-, Beratungs- und Wirtschaftspraxis*, Köln u. a. 1990.
- EU Housing Ministers (1995): *Access to Principal Dwellings in the European Union*, Madrid 1995.
- EU Housing Ministers (1996): *Housing of Socially Excluded People*, Dublin 1996.
- European Commission (1994): *Statistics on Housing in the European Union*, Brüssel 1994.
- European Mortgage Federation (1997): *Eigengenutztes Wohneigentum in der Europäischen Union: Steuerbefreiungen, Subventionen und Kosten*, Brüssel 1997.
- European Mortgage Federation (1998): *Hypostat 1987–1997*, Brüssel 1998.

- European Parliament DG 4 (1996): Housing Policy in the EU Member States, Brüssel 1996.
- Eurostat (1997a): Jahrbuch 1997, Luxemburg 1997.
- Eurostat (1997b): Gesamtwirtschaftliche Ergebnisse für die Europäische Union 1996, Luxemburg 1997.
- Eurostat (1999): Jahrbuch 1998/99, Luxemburg 1999.
- Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a): Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Tübingen 1995.
- Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b): Wohnungspolitik für die neuen Länder, Tübingen 1995.
- Falk, B. (1991): Immobilien-Handbuch – Wirtschaft, Recht, Bewertung, 2. Aufl., Loseblattsammlung in 2 Bänden, Landsberg am Lech 1991.
- Falke, Andreas (1987): Großstadtpolitik und Stadtteilbewegung in den USA: die Wirksamkeit politischer Strategien gegen den Verfall, in: Stadtforschung aktuell, Band 16, Basel 1987.
- Ferguson, J. und Heizer, J. (1990): Real Estate Investment Analysis, Boston u. a. 1990.
- Ferrer Aixala, A. (1974): Presentación y Estadística de los Planes Parciales de la Provincia de Barcelona (1950–1970), Barcelona 1974.
- FIABCI-Panorama (1991): Die Immobilienkonjunktur, FIABCI Generalkonsulat, Paris 1991.
- Fisher, R. und Ratcliff, R. (1936): European Housing Policy and Practice, US Government Printing Office, Washington D. C. 1936.
- Folin, M. (1985): Housing Development Process in Europe, in: Ball, Michael et al. (eds.): Land Rent, Housing and Urban Planning, London 1985.
- Fox, K. (1985): Metropolitan America: Urban Life and Urban Policy in the United States 1940–1980, Basingstroke 1985.
- Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V. (1989): Reform der Unternehmensbesteuerung. Reforming company taxation. Réforme de la fiscalité des entreprises, Schriftenreihe, Band 18, Bad Homburg 1989.
- Fredlund, Arne und Holm, Per (1991): The Idea of Community Planning, in: Fredlund, Arne (ed.): Swedish Planning in Times of Transition, The Swedish Society for Town and Country Planning, Gävle 1991, S. 35–52.
- Frenkel, Michael und Hemmer, Hans-Rimbert (1999): Grundlagen der Wachstums-theorie, München 1999.
- Friedrichs, Kay (2000): Integrale Gebäudeplanung, in: Schulte, Karl-Werner und Pierschke, Barbara (eds.): Facilities Management, Köln 2000, S. 55–79.
- Frykman, T. (1984a): Bostadssubventionernas fördelning år 1980 (The distribution of housing subsidies in 1980), Ministry of Housing, Ds Bo 1984: 8, Stockholm 1984:107–13.
- Frykman, T. (1984b): Boendeförhållanden 1968–1981 (Housing conditions 1968–1981), in: Eriksson, R. und Åberg, R. (eds.): Valfärd i förändring (Changes in Welfare), Stockholm 1984.
- Fuentes Quintana, Enrique (1993): Tres Decenios Largos de la Economías Española en Perspectiva, in: García, Delgado und José, Luis (ed.): España Economía, Madrid 1993, S. 1–140.
- Führer, Karl Christian (2000): Die Entwicklung der Wohnungsmärkte vor 1945, in: Eichener, Volker, Emmerich, Horst van und Petzina, Dietmar (eds.): Die unternehmerische Wohnungswirtschaft: Emanzipation einer Branche. Der Strukturwandel der deutschen Wohnungswirtschaft seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2000, S. 38–50.
- Gaviria, Mario et al. (1991): Vivienda Social y Trabajo Social, Madrid 1991.
- Gestión, Estudios e Inversiones de las Cajas de Ahorros (1979): Boletín Mensual, Nr. 29, Madrid 1979.
- Ghékiere, Laurent (1991): Marchés et Politiques du Logement dans la CEE, Paris 1991.

- Gómez, und Levenfield, Gustavo (1993): El Acceso a la Vivienda, in: *Vivienda*, Nr. 22, 1993, S. 131.
- Goodman, J. L. Jr. (1978): Causes and Indicators of Housing Quality, in: *Social Indicators Research*, Vol. 4 (1978), S. 195–210.
- Green, Richard K. (1996): Should the Stagnant Homeownership Rate be a Source of Concern?, in: *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 26 (1996), S. 337–368.
- Green, Richard K. und Hendershott, Patric H. (1996): Age, Housing Demand, and Real House Prices, in: *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 26 (1996), S. 465–480.
- Greve, John (1971): *Voluntary Housing in Scandinavia*, Centre for Urban and Regional Studies, Birmingham 1971.
- Grigsby, William G. (1990): Housing Finance and Subsidies in the United States, in: MacLennan, Duncan und Williams, Ruth (eds.): *Affordable Housing in Britain and America*, Joseph Rowntree Foundation Housing Finance Series, York 1990, S. 25–45.
- Gustafson, L. (1974): *HSB under femtio år: en organisationsstudie (HSB in fifty years- an organizational study)*, HSB National Federation, Stockholm 1974.
- Güttler, Helmut (1997): Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik, in: Dieterich, Hartmut und Beate (eds.): *Boden – Wem nützt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts*, Braunschweig und Wiesbaden 1997, S. 78–91.
- Gyourko, Joseph (1990): Controlling and Assisting Private Rented Housing, in: Duncan, MacLennan und Williams, Ruth (eds.): *Housing Subsidies and the Market: An International Perspective*, Joseph Rowntree Foundation Housing Finance Series, York 1990.
- Gyourko, Joseph und Linneman, Peter (1996): Analysis of the Changing Influences on Traditional Households' Ownership Patterns, in: *Journal of Urban Economics*, Vol. 39 (1996), S. 318–341.
- Gyourko, Joseph und Voith, Richard (1997): *Does the U.S. Tax Treatment of Housing Promote Suburbanization and Central City Decline?*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Economic Research Division, Working Paper No. 97–13, Philadelphia 1997.
- Haffner, Marietta E. A. und Oxley, Michael J. (1999): Housing Subsidies: Definitions and Comparisons, in: *Housing Studies*, Vol. 14 (1999), Nr. 2, S. 145–162.
- Hallett, Graham (1988): *Land and Housing Policies in Europe and the USA. A Comparative Analysis*, London und New York 1988.
- Hamm, Walter (1994): *Zeit zum Umsteuern – Wohnungspolitik im Spannungsfeld von Wirtschaft und Gesellschaft*, Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Band 11, Bad Homburg 1994.
- Hamm, Walter (1995): *Milliardengrab Wohnungspolitik*, in: *Das Wirtschaftsstudium*, Vol. 24 (1995), Nr. 3, S. 109.
- Hämmerlein, Hans (1996): *Einführung in die Wohnungswirtschaft. Ein Leitfaden in Thesen und Übersichten*, Baden-Baden 1996.
- Hansen, Jürgen Rolf (1975): *Der Planungswertausgleich. Zur Problematik einer Abschöpfung von Bodenwertzuwachsen*, Frankfurt am Main. und Zürich 1975.
- Hansson, Ingemar und Stuart, Charles (1990): Sweden: Tax Reform in a High-Tax Environment, in: Michael J. Boskin und Charles E. McLure (eds.): *World Tax Reform. Case Studies of Developed and Developing Countries*, San Francisco 1990, S. 127–148.
- Häring, Dieter (1974): *Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungsektor. Gesellschaftliche und sozialpolitische Aspekte der Wohnungspolitik in Deutschland*, Hamburg 1974.
- Harloe, Michael (1988): The Changing Role of Social Rented Housing, in: Ball, Michael, Harloe, Michael und Martens, Maartje (eds.): *Housing and Social Change in Europe and the USA*, London und New York 1988, S. 41–86.

- Harloe, Michael (1985): *Private Rented Housing in the United States and Europe*, London und Sydney 1985.
- Harloe, Michael (1995): *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford und Cambridge, Mass. 1995.
- Harrison, J. (1993): *The Spanish Economy: From the Civil War to European Community*, Basingstoke 1993.
- Härsman, Björn (1981): *Housing Demand Models and Housing Market Models for Regional and Local Planning*, Swedish Council for Building Research, Stockholm 1981.
- Härsman, Björn und Quigley, John M. (1990): *Housing Markets and Housing Institutions in a Comparative Context*, in: Härsman, Björn und Quigley, John M. (eds.): *Housing Markets and Housing Institutions: An International Comparison*, Dordrecht 1990, S. 1–29.
- Harvey, D. (1982): *The Limits to Capital*, Oxford 1982.
- Harvey, D. (1985): *Consciousness and the Urban Experience*, Oxford 1985.
- Harvey, J. (1987): *Urban Land Economics*, 2. Aufl. London 1987.
- Hass-Klau, C. H. M. (1982): *The Housing Shortage in Germany's Major Cities*, in: *Built Environment*, Vol.8 (1982), Nr. 1, S. 60–70.
- Häußermann, Hartmut (1983): *Amerikanisierung der deutschen Städte? Einige Bedingungen der Stadtentwicklung in den USA im Vergleich zur Bundesrepublik in Bezug auf das Wohnen*, in: Rescher, Volker (ed.): *Wohnen: Beiträge zur Planung, Politik und Ökonomie des alltäglichen Lebensbereichs*, Hamburg 1983, S. 137–159.
- Häußermann, Hartmut (1991): *Housing and Social Policy in Germany*, Bremen 1991.
- Häußermann, Hartmut (1994): *Social Housing in Germany*, in: Danermark, Bert und Elander, Ingemar (eds.): *Social Housing in Europe. Policy, Tenure and Design*, Delft 1994, S. 53–76.
- Häußermann, Hartmut (2000): *Die Krise der „sozialen Stadt“*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 10–11/2000 vom 03.03.2000, S. 13–21.
- Head, J. G. (1974): *Public Goods and Public Welfare*, Duke University Press, Durham 1974.
- Headey, Bruce Wyndham (1978): *Housing Policy in the Developed Economy*, London 1978.
- Heimburger, P. (1973): *The Use of Municipal Land-Ownership as an Instrument in Influencing the Structure of Urban Development: Sweden's Experience*, OECD Environment Directorate, U/ENV/73.8, Paris 1973.
- Held, Gerhard (1992): *„Barcelona 2000“ – Lokale Politik als internationale Strategie?*, in: Heintel, Hubert und Mayer, Margit (eds.): *Politik in europäischen Städten: Fallstudien zur Bedeutung lokaler Politik*, in: *Stadtforschung aktuell*, Band 38, Basel u. a. 1992, S. 187–212.
- Helger, M. B. (1939): *Sweden*, in: *League of Nations, Economic Intelligence Unit* (ed.): *Urban and Rural Housing*, Genf 1939, S. 114.130.
- Hennings, Gerd (2000): *Immobilienökonomie – ein innovatives Lehr- und Forschungskonzept?*, in: Schulte, Karl-Werner (ed.): *10 Jahre ebs IMMOBILIEN-AKADEMIE: Festschrift*, Frankfurt am Main 2000, S. 48–57.
- Heuer, Jürgen H. B. (1985): *Lehrbuch der Wohnungswirtschaft*, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1985.
- Heuer, Jürgen H. B. (1991): *Die Wohnungsmärkte im gesamtwirtschaftlichen Gefüge*, in: Jenkis, Helmut W. (ed.): *Kompendium der Wohnungswirtschaft*, München und Wien 1991, S. 22–40.
- Heuer, Jürgen H. B. (1992): *Wohneigentum und Mobilität*, in: *Wohnungswirtschaft im Brennpunkt*, Schriften für Sozialökologie des Wohnungswirtschaftlichen Instituts an den Universitäten Bochum und Mannheim, Band 45, Bochum 1992, S. 50–63.
- Heuer, Jürgen H. B. und Kühne-Büning, Lidwina (1994): *Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft*, Frankfurt am Main 1994.

- Hinrichs, W. (1992): Wohnraumversorgung in der ehemaligen DDR. Verteilungskriterien und Zugangswege, Berlin 1992.
- Hintzsche, Burkhard, und Steinfort, Frank (1997): Boden und Kommunalfinanzen, in: Dieterich, Hartmut und Beate (eds.): Boden – Wem nützt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts, Braunschweig und Wiesbaden 1997, S. 203–217.
- Howenstine, E. J. (1957): Appraising the Role of Housing in Economic Development, in: International Labour Review, Vol. 75 (1957), S. 21–33.
- HSB National Federation (1988): Riktlinjer för 90-talet (Guidelines for the nineties), HSB National Federation, Stockholm 1988.
- Huber, Peter M. (1995): Der planungsbedingte Wertzuwachs als Gegenstand städtebaulicher Verträge, Berlin 1995.
- Hübl, Lothar (1995): Kurzfassung der Studie: Die Entwicklung des deutschen Wohnungsmarktes bis zum Jahr 2005. Crash oder Normalisierung? Der deutsche Wohnungsmarkt vor einer Wende?, DSL Bank, Bonn 1995.
- Hübl, Lothar et al. (1996): Zwischen Sanierung und Abriss – Plattenbauten in den neuen Bundesländern, DSL Bank, Bonn 1996.
- Hummel, Marlies und Parsche, Rüdiger (1986): Die steuerliche Behandlung des eigengenutzten Wohneigentums in den Ländern Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Schweiz, Frankreich, Großbritannien und den USA. Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, ifo-Institut für Wirtschaftsforschung e. V., ifo-Studien zur Finanzpolitik 40, München 1986.
- Hummer, Waldemar und Schweitzer, Michael (1992): Raumordnung und Bodenrecht in Europa, Wien 1992.
- HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (1998): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1998, HWWA-Report 181, Hamburg 1998.
- Illgen, Monika und Münnich, Margot (2000): Zur Höhe und Struktur der Ausgaben privater Haushalte in Deutschland. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für das erste Halbjahr 1998, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 10, S. 281–293.
- Instituto de Cultura Hispánica (1957): La Vivienda y el Crecimiento Económico, Fascículo III de los Estudios Hispánicos de Desarrollo Económico, Madrid 1957.
- Instituto Nacional de Estadística (1994): Panorámica Social de España 1994, Madrid 1994.
- Instituto Nacional de Estadística (1995): Censo de Vivienda 1991, Madrid 1995.
- Instituto Nacional de la Vivienda (1953): Censo de Edificios y Viviendas de 1950, Madrid 1953.
- International Housing and Town Planning Congress (1937): Rents for the Working Classes, International Housing Associations, Frankfurt 1937.
- International Labour Office (1924): European Housing Problems since the War 1914–23, Genf 1924.
- International Labour Office (1925): The Housing Situation in the United States, Genf 1930.
- International Labour Office (1930): Housing Policy in Europe. Cheap Home Building, Genf 1930.
- Jaedicke, Wolfgang und Wollmann, Hellmut (1990): Federal Republic of Germany, in: Vliet, Willem van (ed.): International Handbook of Housing Policies and Practices, New York 1990, S. 127–154.
- James, Franklin J. (1980): The Revitalisation of Older Urban Housing and Neighbourhoods, in: Solomon, Arthur P. (ed.): The Prospective City, Cambridge, Mass. 1980, S. 130–160.
- Janicki, Thomas (2002): Perspektiven der Privatisierung von Wohnungsbeständen aus der Sicht der öffentlichen Hand, in: Schulte, Karl-Werner, Achleitner, Ann-Kristin, Schäfers, Wolfgang und Knobloch, Bernd (eds.): Immobilien-Banking: von der traditionellen Immobilien-Finanzierung zum Immobilien-Investment-banking, Köln 2002, S. 591–608.

- Jenkins, Helmut W. (1989): Der Ratchet-Effekt. Ein Erklärungsansatz für den Wohnungsmangel?, in: *Gemeinnütziges Wohnungswesen*, Nr. 11, S. 596–610.
- Jenkins, Helmut W. (1995): *Grundlagen der Wohnungsbaufinanzierung*, München 1995.
- Jenkins, Helmut W. (1996): Das Schwabe'sche Gesetz und die Lütge'sche Regel, in: Jenkins, Helmut W. (ed.): *Kompodium der Wohnungswirtschaft*, 3. überarb. und erw. Aufl., München 1996, S. 361–391.
- Johansson, Alf (1938): Social Housing Policy in Sweden, in: *Annals of American Academy of Social Sciences*, Vol. 197 (1938), Mai 1938, S. 164 ff.
- Johansson, Alf (1944): Swedish Housing Policy in Wartime, in: *International Labour Review*, Vol. 59 (1944), September 1944, S. 300–315.
- Joint Center for Housing Studies of Harvard University (1991): *The State of the Nation's Housing 14*, Cambridge, Mass. 1991.
- Joint Center for Housing Studies of Harvard University (1992): *The State of the Nation's Housing 15*, Cambridge, Mass. 1992.
- Joint Center for Housing Studies of Harvard University (1995): *The State of the Nation's Housing 18*, Cambridge, Mass. 1995.
- Jokl, Stefan (1994): Wohnungsbaufinanzierung und Wohnungsbauförderung in Westeuropa – ein Überblick, in: *Der langfristige Kredit*, Vol. 45 (1994), Nr. 14, S. 481–490.
- Jonsson, L. (1985): *Fran egna hem till villa*, Stockholm 1985.
- Kain, J. und Quigley, John M. (1970): Measuring the Value of Housing Quality, in: *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 65 (1970), S. 532–548.
- Kaiser Committee, US President's Committee on Urban Housing (1968): *A Decent Home*, Washington D. C. 1968.
- Kaiserliches Statistisches Amt (1919): *Wohnungsfürsorge in deutschen Städten*, Beiträge zur Arbeiterstatistik Nr. 11, Berlin 1910.
- Kanemoto, Yoshitsugu (1996): On the „Lock-In“ Effects of Capital Gains Taxation, in: *Journal of Urban Economics*, Vol. 40 (1996), S. 303–315.
- Karrenberg, H. und Münstermann, E. (1996): *Gemeindefinanzbericht 1996*, in: *Der Städtetag*, Nr. 3, 1996, S. 119–211.
- Kelle, Markus (1998): *Wohnungspolitik in den neuen Ländern seit der Wiedervereinigung*, in: *Bundesbaublatt*, Nr. 2, S. 36870, Bonn 1998.
- Kemeny, Jim (1978): *Urban Home Ownership in Sweden*, in: *Urban Studies* Vol. 15 (1978), S. 319 ff.
- Kemeny, Jim (1981): *The Myth of Home-ownership: Private versus Public Choices in Housing*, London 1981.
- Kemeny, Jim (1992): *Swedish Social Renting in Comparative Perspective: A Critique of Recent Work*, Bristol University Press 107, Bristol 1992.
- Kemeny, Jim (1995): *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London 1995.
- Kemp, Peter (1990): *Income-related Assistance with Housing Costs: A Cross National Comparison*, in: Duncan, MacLennan und Williams, Ruth (eds.): *Housing Subsidies and the Market: An International Perspective*, Joseph Rowntree Foundation Housing Finance Series, York 1990.
- Kenn, Deborah (1996): *One Nation's Dream, another's Reality: Housing Justice in Sweden*, in: *Brookings Journal of International Law*, Vol. 22 (1996), Nr. 1, S. 63–109.
- Kennedy, Declan (1984): *West Germany*, in: Wynn, Martin (ed.): *Housing in Europe*, London 1984, S. 55–74.
- Kindelberger, C. (1987): *The World in Depression 1929–1939*, Harmondsworth 1987.

- Kleiber, Wolfgang (1993): The Urban Land Market in Germany and in other European Countries (Denmark, Netherlands), in: Puschra, Werner und Kim, Kwan-young (eds.): Housing Policies in the 1990s: European Experiences and Alternatives for Korea. Papers and Discussions from the Joint KDI/FES Conference, Seoul, Korea 1993, S. 41–165.
- Klein, Rainer (1988): Stadtplanung und Wohnungsbau in Spanien nach 1960: die Stadtentwicklung im Zeichen des Baubooms mit den Beispielen Valencia und Burgos (Forschungen zu Spanien; Band 1), Diss. Universität Mainz 1988, Saarbrücken u. a. 1988.
- Klevmarken, D. L. (1986): Household Market and Non-Market Activities, The First Year of a Swedish Panel Study, mimeo, University of Gothenburg, Gothenburg 1986.
- Knobloch, Bernd (2002): Rahmenbedingungen und Strukturwandel im Immobilien-Banking, in: Schulte, Karl-Werner, Achleitner, Ann-Kristin, Schäfers, Wolfgang und Knobloch, Bernd (eds.): Immobilien-Banking: von der traditionellen Immobilien-Finanzierung zum Immobilien-Investmentbanking, Köln 2002, S. 41–65.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1993): Statistische Daten über das Wohnen in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1993.
- Kornek, M. (1990): The housing management system in East Germany, in: Housing Finance International, Vol. 4 (1990), Nr. 8, S. 46 f.
- Kosing, Georg E. (1977): Die steuerliche Erfassung von Bodenwertsteigerungen als Ansatzpunkt für eine Reform der Bodenwertbesteuerung, Diss. Ruhr-Universität Bochum, Bad Honnef 1977.
- Kosonen, Katri (1994): Housing Finance Systems: A Nordic Perspective, in: Bartlett, Will und Bramley, Glen (eds.): European Housing Finance. Single Market or Mosaic?, Bristol 1994, S. 66–83.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (1982): Wohnungsbau in den Vereinigten Staaten von Amerika, Berlin 1982.
- Krelle, Wilhelm (1968): Überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer, Tübingen 1968.
- Krupinski, Hans-Dieter (1997): Boden und Wohnen. Auswirkungen des Bodenrechts auf die Siedlungsstruktur der Städte und Gemeinden, in: Dieterich, Hartmut und Dieterich, Beate (eds.): Boden – Wem nützt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts, Braunschweig und Wiesbaden 1997, S. 164–173.
- Krupp, Georg (1992): Tendenzen bei der Immobilienfinanzierung, in: Engels, Wolfram (ed.): Immobilienanlage und Immobilienfinanzierung, Schriften des bankwirtschaftlichen Kolloquiums an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main, Frankfurt am Main 1992, S. 49–69.
- Krupp, Georg (1993): Offensive für mehr Wohneigentum in Ballungszentren, in: Der langfristige Kredit, Vol. 44 (1993), S. 226–228.
- Kujath, Hans Joachim (1988): Die Träger der sozialen Wohnungsversorgung, in: Prigge, Walter und Kalb, Wilfried (eds.): Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Frankfurt 1988, S. 123–141.
- Kuznets, Simon (1966): Modern Economic Growth, Yale University Press, New Haven 1966.
- Ladd, Helen F. (1998a): Introduction, in: Ladd, Helen F. (ed.): Local Government Tax and Land Use Policies in the United States: Understanding the Links, (Studies in fiscal federalism and state-local finance), Cambridge, Mass. 1998, S. 1–22.
- Ladd, Helen F. (1998b): Theoretical Controversies: Land and Property Taxes, in: Ladd, Helen F. (ed.): Local Government Tax and Land Use Policies in the United States: Understanding the Links, (Studies in fiscal federalism and state-local finance), Cambridge, Mass. 1998, S. 25–54.

- Ladd, Helen F. (1998c): Land Use Regulation as a Fiscal Tool, in: Ladd, Helen F. (ed.): *Local Government Tax and Land Use Policies in the United States: Understanding the Links*, (Studies in fiscal federalism and state-local finance), Cambridge, Mass. 1998, S. 55–81.
- Leal, Jesús (1998a): A Different Path of Housing Practice in Southern Europe: the Spanish Case, in: *European Network for Housing Research* 1998, S. 12.
- Leal, Jesús (1998b): Bienestar y Practicas Residenciales en Espana, in: *European Network for Housing Research* 1998, S. 19.
- Leal, Jesús und Cortés Alcalá, Luis (1995): A New Housing Model for a Changing Society: Madrid Housing, in: Padovani, Liliana (ed.): *Urban Change and Housing Policies. Evidence from Four European Countries*, Venice 1995, S. 59–78.
- LeGrand, J. (1991): *The Theory of Government Failure. Studies in Decentralisation and Quasi-Markets* 5, School of Advanced Urban Studies, Bristol 1991.
- Leushake, C. L. und Wegener, M. (1987): Metropolitan Housing Systems: A Comparative Review, in: *Geographical Analysis*, Vol. 19 (1987), Nr. 3, S. 211–232.
- Leutner, Bernd (1990): Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, Bonn 1990.
- Leutner, Bernd (1991): Konsolidiertes Wachstum auf den westdeutschen Immobilienmärkten, Herausforderungen durch neue Bauaufgaben, in: *Der langfristige Kredit*, Vol. 42 (1991), S. 574–579.
- Levenfield, Gustavo (1998): Política de la Vivienda, in: *European Network for Housing Research* 1998, S. 1–3.
- Levenfield, Gustavo und Pérez, Maria Jesús (1992): El Nuevo Plan de Vivienda 1992–1995, in: *Revista Espanol de Vivienda*, Nr. 18, S. 39–58.
- Lichtenberger, Elisabeth (1990): Die Auswirkungen der Ära Reagan auf Obdachlosigkeit und soziale Probleme in den USA, in: *Geographische Rundschau*, Vol. 42 (1990), Nr. 9, S. 476–481.
- Linden, A. (1989): Bostadsmarknadens agarstruktur och hushallens boendemönster Rapport, Boende och Bebyggelse Sociologiska Institut, Lund University 1989.
- Lindencrona, Gustav (1993): The Taxation of Financial Capital and the Prevention of Tax Avoidance, in: *Nordic Council for Tax Research* (ed.), *Tax Reforms in the Nordic Countries 1973–1993. Jubilee Publication*, Gothenburg 1993, S. 157–171.
- Löber, Burckhardt (1993): *Grundeigentum in Spanien. Handbuch für Eigentümer, Käufer und Verkäufer*, 4. Aufl., Frankfurt am Main 1993.
- Lowry, Ira S. (1980): The Dismal Future of Central Cities, in: Solomon, Arthur P. (ed.): *The Prospective City*, Cambridge, Mass. 1980, S. 161–203.
- Lundqvist, Lennart J, Elander, Ingemar und Danermark, Bert (1990): Housing Policy in Sweden – Still a Success Story?, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 14 (1990), S. 445–467.
- Lundqvist, Lennart J. (1987): Sweden's Housing Policy and the Quest for Tenure Neutrality, in: *Scandinavian Housing and Planning Research*, Vol. 4 (1987), S. 119–133.
- Lundqvist, Lennart J. (1988): *Housing Policy and Tenures in Sweden: The Quest for Neutrality*, National Institute for Building Research and Department of Government Uppsala University, Aldershot 1988.
- Lundqvist, Lennart J. (1992a): Dislodging the Welfare State? Housing and Privatization in four European Nations, *Housing and Urban Policy Studies* 3, Delft University Press, Delft 1992.
- Lundqvist, Lennart J. (1992b): Introduction, in: Lundqvist, Lennart J. (ed.): *Policy, Organization, Tenure: A Comparative History of Housing in Small Welfare States*, in: *Scandinavian Housing and Planning Research*, Vol. 9 (1992), Supplement Nr. 2, Oslo und Stockholm 1992, S. 3–8.

- Lundqvist, Lennart J. (1992c): Tenure and Property: The Power Dimension of Welfare State Involvement in Nordic Housing, in: Lundqvist, Lennart J. (ed.): Policy, Organization, Tenure: A Comparative History of Housing in Small Welfare States, in: Scandinavian Housing and Planning Research, Vol. 9 (1992), Supplement Nr. 2, Oslo und Stockholm 1992, S. 121–136.
- Lundqvist, Lennart J. (1998): Property Owning and Democracy – Do the Twain Ever Meet?, in: Housing Studies, Vol. 13 (1998), Nr. 2, S. 217–232.
- MacArthur, Jan und Marcusson, Mats (1990): Distributional Aspects of Housing and Taxation Policies in Sweden, Karlskrona 1990.
- Macdonald, Heather I. (2000): Renegotiating the Public-private Partnership: Efforts to Reform Section 8 Assisted Housing, in: Journal of Urban Affairs, Vol. 22 (2000), Nr. 3, S. 279–299.
- Mackscheidt, Klaus (1982): Zur Kritik einiger Rechtfertigungsargumente für staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol. 102 (1982), Nr. 2, S. 113–134.
- MacLennan, Duncan (1986): Maintainance and Modernisation of Urban Housing, OECD, Paris 1986.
- MacLennan, Duncan (1990): Affordable Housing in Europe, Joseph Rowntree Foundation Housing Finance Series, York 1990.
- MacLennan, Duncan, Gibbs, K. und More, Alison (1991): Fairer Subsidies, Faster Growth, York, England 1991.
- MacLennan, Duncan und More, Alison (1999): Evidence, What Evidence? The Foundations for Housing Policy, in: Public Money and Management, Vol 19 (1999), Nr. 1, S. 17–23.
- Maestre Yenes, P. (1979): La Política de la Vivienda en Espana, in: Información Comercial Española, Nr. 548, S. 11–27, Madrid 1979.
- Malpezzi, Stephen und Green, Richard K. (1996): What Has Happened to the Bottom of the US Housing Market?, in: Urban Studies, Vol. 33 (1996), Nr. 10, S. 1807–1820.
- Marcuse, P. (1982): Determinants of State Housing Policies: West Germany and the United States, in: Fainstein, N. und Fainstein, S. (eds.): Urban Policy under Capitalism, Beverly Hills und London 1982, S. 83–118.
- Marcuse, P. (1990): United States of America, in: Vliet, Willem van. (ed.): International Handbook of Housing Policies and Practices, New York 1990, S. 327–376.
- Marshall, Alfred (1930): Principles of Economics, London 1930.
- Martens, Maartje (1985): Owner-occupied Housing in Europe: Postwar Development and Current Dilemmas, in: Environment and Planning A, Vol. 17 (1985), S. 605–624.
- Martens, Maartje (1988a): Owner-occupied Housing: A Tenure in Transition, in: Ball, Michael, Harloe, Michael und Martens, Maartje (1988): Housing and Social Change in Europe and the USA, London und New York 1988, S. 87–129.
- Martens, Maartje (1988b): The Revolution in Mortgage Finance, in: Ball, Michael, Harloe, Michael und Martens, Maartje (1988): Housing and Social Change in Europe and the USA, London und New York 1988, S. 130–167.
- Matti, Niva (1986): The Development of the Housing Provision in Sweden and Finland in the Postwar Period, Nordic Institute for Studies in Urban and Regional Planning 1986:3, Stockholm 1986.
- Mattson, Nils (1993): Tax Expenditures in the Swedish Income Tax, in: Nordic Council for Tax Research (ed.): Tax Reforms in the Nordic Countries 1973–1993. Jubilee Publication, Gothenburg 1993, S. 173–197.
- Matznetter, Walter (1995): Internationaler Vergleich von Wohneigentumsquoten, in: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (ed.): Expertenkommission Wohn-

- nungspolitik im Auftrag der Bundesregierung, Materialband mit Sondergutachten im Auftrag der Kommission, Wermelskirchen 1995.
- McCrone, Gavin und Stephens, Mark (1995): *Housing Policy in Britain and Europe*, London 1995.
- McGuire, Chester C. (1981): *International Housing Policies: A Comparative Analysis*, Lexington 1981.
- McKay, David (1980): The Rise of the Topocratic State, in: Ashford, Douglas R. (ed.): *Financing Urban Government in the Welfare State*, New York 1980, S. 50–70.
- McKinsey Global Institute (1997): *Boosting Dutch Economic Performance*, Amsterdam 1997.
- McLure, Charles Jr. (1990): Appraising Tax Reform, in: Michael J. Boskin und Charles E. McLure (eds.): *World Tax Reform. Case Studies of Developed and Developing Countries*, San Francisco 1990. S. 279–288.
- Melz, P. und Victorin, A. (1991): Bostadsrätt. 1991 års lagstiftning (Tenant-ownership. The legislation of 1991), Juristförlaget, Stockholm 1991.
- Miles, B. L. (1989): *Housing Policy: Home-ownership Affordability*, Congressional Research Service Issue Brief, The Library of Congress, Code IB88108, Washington D. C. 1989.
- Mill, John Stuart (1909): *Principles of Political Economy*, London 1909, Reprint 1969, New York 1969.
- Mills, Edwin S. (1979): Economic Analysis of Urban Land-use Controls, in: Mieszkowski, Peter und Straszheim, Mahlon (eds.): *Current Issues in Urban Economics*, Baltimore 1979, S. 511–541.
- Milner, Henry (1989): *Sweden: Social Democracy in Practice*, Oxford 1989.
- Ministerio de la Vivienda (1961): *Plan Nacional de la Vivienda 1961–1976*, Madrid 1961.
- Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1977): *Situación de la Vivienda en España: Necesidades, Políticas y Objetivos*, Madrid 1977.
- Ministry of Finance (1991): *The Swedish Tax Reform of 1991*, Stockholm 1991.
- Münch, Dieter (1967): *Ziele, Maßnahmen und Ergebnisse staatlicher Wohnungspolitik in Europa* (Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Schweden, Belgien, Schweiz, Frankreich), Münster 1967.
- Münnich, Margot (1999): Haus- und Grundbesitz sowie Wohnverhältnisse in Deutschland. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, in: *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 3, S. 210–220.
- Murray, Mathiew N. (1998): Issues in the Taxation of Housing under a National Retail Sales Tax, in: *Proceedings. 90th Conference on Taxation*, Chicago, Ill. November 9–11, 1997, Washington D. C. 1998, S. 418–423.
- Musgrave, Richard A. (1959): *The Theory of Public Finance*, New York 1959.
- Musgrave, Richard A. und Musgrave, Peggy B. (1984): *Public Finance in Theory and Practice*, New York 1984.
- Mutèn, Leif (1992): Die steuerliche Umwälzung in Schweden – Steuerreform in Vorbereitung zur europäischen Integration. Vortrag gehalten am 27. Mai 1992 im Rahmen einer Seminarveranstaltung des Instituts für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg, Hefte zur Internationalen Besteuerung des Instituts für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg, Nr. 81, Hamburg 1992.
- Muth, Richard F. (1960): The Demand for Non-Farm Housing, in: Harberger, A. (ed.): *The Demand for Durable Goods*, University of Chicago Press, Chicago 1960, S. 29–96.
- Muth, Richard F. (1969): *Cities and Housing*, University of Chicago Press, Chicago 1969.

- Nachtkamp, Hans Heinrich (1984): Das Für und Wider staatlicher Investitionen in den Wohnungsbau und die Wohnungsversorgung, in: Siebert, Horst (ed.): *Intertemporale Allokation*, Frankfurt am Main u. a. 1984, S. 223–257.
- Nachtkamp, Hans Heinrich (1995): „Eigentum in breiter Hand“ – Ethischer Impuls und ökonomische Reflexion, Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln, Vorträge und Diskussionsbeiträge, Nr. 5/1995, Köln 1995.
- Nadal, J. (1973): *La Población Española. Siglos XVI a XX*, 3. Aufl., Barcelona 1973.
- National Board of Housing, Building and Planning (1989): *Housing in Sweden*, Stockholm 1989.
- National Central Bureau of Statistics, Sweden: *Statistical Abstracts of Sweden*, Stockholm diverse Jahrgänge.
- National Swedish Building Research (1970): *Municipal Land Policy in Sweden* (English translation of „Kommunal markpolitik“, published by the National Housing Board, Juni 1969), Document D5:1970, Stockholm 1970.
- National Swedish Housing Board (1963): *Att pröva markpriset* (Examining the Price of Land), Stockholm 1963.
- Nell-Breuning S.J., Oswald von (1956a): Die Funktion des Grundeigentums in der Sozialordnung unserer Zeit, in: Nell-Breuning S.J., Oswald von (ed.): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 1, Grundfragen, Freiburg 1956, S. 307–319.
- Nell-Breuning S.J., Oswald von (1956b): Bodenbewertung und Bodenwertsteigerung nach dem Entwurf eines Bundesbaugesetzes, in: Nell-Breuning S.J., Oswald von (ed.): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 1, Grundfragen, Freiburg 1956, S. 321–325.
- Nell-Breuning, Oswald von (1972): Leitsätze über Eigentum und Bodenrecht, in: Henrich, Franz und Kerber, Walter (ed.): *Eigentum und Bodenrecht*, München 1972, S. 77–86.
- Netzer, Dick (1962): The Property Tax and Alternatives in Regional Development, in: *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, Nr. 9, S. 190–197.
- Netzer, Dick (1998): Comment, in: Ladd, Helen F. (ed.): *Local Government Tax and Land Use Policies in the United States: Understanding the Links*, (Studies in fiscal federalism and state-local finance), Cambridge, Mass. 1998, S. 75–81.
- Neumann, Wolfgang und Utterwedde, Henrik (1993): Soziale und stadtstrukturelle Wirkungen der Wohnungs- und Städtebaupolitik in Frankreich am Beispiel der Großsiedlungen, Ludwigsburg 1993.
- Newman, S. J. und Schnare, A. B. (1988): *Integrating Housing and Welfare Assistance*, MIT Center for Real Estate Development, Cambridge, Mass. 1988.
- Nieschlag, Robert (1947): Die Kriegsschäden, in: *Die deutsche Wirtschaft zwei Jahre nach dem Zusammenbruch*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 1947.
- Nolte, Roland (2000): Soziale Wohnungspolitik und Arbeitskräftemobilität, Beiträge zur Raumforschung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Band 193, Münster 2000.
- Norbisrath, Karl (1995): *Spanisches Immobilien- und Steuerrecht*, Andechs 1995.
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990.
- North, Douglass C. (1993): Institutions and Credible Commitments, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 149 (1993), Nr. 1, S. 11–23.
- Nyström, Louise (1993): *Housing, Ecology and Planning in Sweden*, Karlskrona 1993.
- o. V. (1996): Sozialwohnungen – Zu viele Fehlbeleger, in: *Handelsblatt* 10.06.1996, S. 6.
- o. V. (2000a): Rot-grüne Wohnungspolitik gerät fast in Vergessenheit, in: *Handelsblatt*, Nr. 217 vom 9.11. 2000, S. 8.
- o. V. (2000b): Klimmt prüft Kürzung der Eigenheimzulage, in: *Handelsblatt*, Nr. 218 vom 13.11. 2000, S. 8.

- Oakland, William H. (1979): Central Cities: Fiscal Flight and Prospects for Reform, in: Mieszkowski, Peter und Straszheim, Mahlon (eds.): *Current Issues in Urban Economics*, Baltimore 1979, S. 322–358.
- Oates, Wallace E und Schwab, Robert M. (1998): The Pittsburgh Experience with Land-value Taxation, in: Ladd, Helen F. (ed.): *Local Government Tax and Land Use Policies in the United States: Understanding the Links*, (Studies in fiscal federalism and state-local finance), Cambridge, Mass. 1998, S. 133–143.
- Oberhauser, Alois (1997): Zielgerichtete Wohnungspolitik bei staatlichen Haushaltsrestriktionen, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 217 (1997), Nr. 4 und 5, S. 574–994.
- Olsen, E. O. (1969): A Competitive Theory of the Housing Market, in: *American Economic Review*, Vol 59 (1969), S. 612–622.
- Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven und London 1982.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (1983): *Taxes on Immovable Property*, Paris 1983.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (1984): *Tax Expenditures: A Review of the Issues and Country Practices*, Paris 1984.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (1988): *Urban Housing Finance*, Country Surveys, OECD Documents, Paris 1988.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (1992): *Economic Outlook* 52, Paris 1992.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (1994): *Taxation and Household Saving: Country Surveys*, OECD Documents, Paris 1994.
- Oswald, Eduard (2000): Steuerungsinstrumente in der Wohnungspolitik – welche sind die besten?, in: *Der langfristige Kredit*, Vol. 51 (2000), Nr. 1, S. 5–12.
- Ottermark, K. (1994): Villkor för kooperativ etablering – Riksbbyggens bildande. (Conditions of cooperative inception – the foundation of Riksbbyggen), in: Blomqvist, K., Pettersson, J.-E., Stryjan, Y. und Wikström, B. (eds.): *Kooperativa vägval (Cooperative crossroads)*, Swedish Society for Cooperative Studies, Stockholm 1994, S. 128–137.
- Oxley, Michael und Smith, Jacqueline (1996): *Housing Policy and Rented Housing in Europe*, London 1996.
- Papa, Oscar (1992): *Housing Systems in Europe: Part II – A Comparative Study of Housing Finance*, Delft University Press, Delft 1992.
- Pareja, Montserrat und Riera, Pere (1994): The New Housing Policy Programme in Spain, in: Bartlett, Will und Bramley, Glen (eds.): *European Housing Finance. Single Market or Mosaic?*, Bristol 1994, S. 165–186.
- Pareja, Montserrat und San Martin, Ignacio (1998): *International Models of Housing Governance. The Case of Spain*, Madrid 1998.
- Pareja, Montserrat und San Martin, Ignacio (1999): General Trends in Financing Social Housing, in: *Urban Studies*, Vol 36 (1999), Nr. 4, S. 699–714.
- Park, Heon-Joo (1991): *Housing Land in Government Intervention*, Diss. Universität Stockholm, Department of Human Geography, Stockholm 1991.
- Pass, D. (1973): *Vallingby und Farsta: From Idea to Reality*, MIT Press, Cambridge, Mass. 1973.
- Passow, S. S. (1970): Land Reserves and Teamwork in Planning Stockholm, in: *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 36 (1970), S. 179–188.
- Perez Royo, F. (1980): Apuntes sobre la Reforma de Haciendas Locales, in: *Centre d'Estudis Urbanistics Municipals y Territorials*, Nr. 25–26, S. 31–36, Barcelona 1980.

- Peters, Karl-Heinz (1984): Wohnungspolitik am Scheideweg. Wohnungswesen, Wohnungswirtschaft, Wohnungspolitik, Berlin 1984.
- Peterson, George E. (1980): Federal Tax Policy and the Shaping of Urban Development, in: Solomon, Arthur P. (ed.): *The Prospective City*, Cambridge, Mass. 1980, S. 399–425.
- Petersson, Olof (1991): Shifts in Power, in: Fredlund, Arne (ed.): *Swedish Planning in Times of Transition*, The Swedish Society for Town and Country Planning, Gävle 1991, S. 9–15.
- Pfeifer, Ulrich und Zeitzten, Bernd (1994): Mehr Wohnungen für weniger Geld. Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau, Bonn 1994.
- Pfeiffer, Ulrich (1993a): Housing Markets and Housing Policy in Germany and Conclusion for the Housing Market in Korea, in: Puschra, Werner und Kim, Kwan-young (eds.): *Housing Policies in the 1990s: European Experiences and Alternatives for Korea*. Papers and Discussions from the Joint KDI/FES Conference, Seoul, Korea 1993, S. 281–365.
- Pfeiffer, Ulrich (1993b): Wohnen für Alle. Ein Beitrag zur Diskussion des Wohnungsproblems in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 2, Bonn 1993.
- Pfeiffer, Ulrich et al. (1996): Möglichkeiten des Abbaus von Mietenverzerrungen im Bestand von Sozialwohnungen, Bonn 1996.
- Poterba James M. (1990): Taxation and Housing Markets: Preliminary Evidence on the Effects of Recent Tax Reforms, in: Joel Slemrod (ed.): *Do Taxes Matter? The Impact of the Tax Reform Act of 1986*, Cambridge, Mass. and London 1990, S. 141–160.
- Poterba, James M. (1992): Taxation and Housing: Old Questions, New Answers, National Bureau of Economic Research, Working Paper Nr. 3963, Cambridge, Mass. 1992.
- Power, Anne (1993): *Hovels to High Rise. State Housing in Europe since 1850*, London 1993.
- Preidencia del Gobierno (1967): *Proyecto del II. Plan de Desarrollo Económico y Social*, Madrid 1967.
- Preidencia del Gobierno (1976): *Memoria sobre la Ejecución del II. Plan de Desarrollo*. Ano 1975, Madrid 1976.
- Preibisch, W. (1990): Einigungsvertrag. Regelungen zu Wohnungswesen und Bauwesen, in: *Bundesbaublatt*, Nr. 11, 1990.
- Pressman, Jeffrey und Wildovsky, Aaron (1973): *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, University of California, Berkeley 1973.
- Priemus, H., Kleinman M., MacLennan, Duncan und Turner, Bengt (1994): Maastricht Treaty: Consequences for National Housing Policies, in: *Housing Studies*, Vol. 9 (1994), Nr.2, S. 183–182.
- Przeworski, A. (1987): *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 1987.
- Pyhr, S. A., Cooper, J. R., Wofford, L. E., Papplin, S. D. und Lapides, P. D. (1989): *Real Estate Investment – Strategy, Analysis, Decisions*, 2. Aufl., New York u. a. 1989.
- Rafols Esteve, J. (1978): La Crisis de la Política de Vivienda en España. Elementos para un Debate, in: *Arquitectura*, Nr. 213, 1978, S. 61–84.
- Rafols Esteve, J. (1982): La Crisis del Sector Vivienda. Un Análisis Económico, in: Matos, Martín (ed.): *El Sector Vivienda*, Madrid 1982, S. 101–121.
- Ramrattan, Lall B. (1999): The Decline of Rental Completions in the U.S. Housing Market, in: *The American Economist*, Vol. 43 (1999), Nr. 1, S. 35–46.
- Ratzka, A. D. (1980): *Sixty Years of Municipal Leasehold in Stockholm. An Economical and Cost-Revenue Analysis*, Swedish Council for Building Research, Stockholm 1980.
- Redling, Brigitta (1999): Wohngeld in Deutschland 1997. Ergebnisse der Wohngeldstatistik, in: *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 10, S. 793–799.

- Regional Plan Association (1962): *Spread City. Projections of Development Trends and the Issues they Pose: The Tri-State New York Metropolitan Region, 1960–1985*, New York 1962.
- Reichmann, Arnim (1995): Die spanische Wertzuwachssteuer, in: *Internationale Wirtschaftsbrieft*, Gruppe 2, Nr. 8 vom 26. 4. 1995, S. 207–212.
- Remaklus, Hermann (2000): Wohnungsfinanzierung Ost – die Sicht einer Hypothekenbank, in: *Der langfristige Kredit*, Vol. 51 (2000), Nr. 1, S. 14–22.
- Richardson, H. W. (1976): *Política y Planificación del Desarrollo Regional en España*, Madrid 1976.
- Riley, B. (1991): *Home-ownership, Taxation and the Economy*, York, England 1991.
- Rosen, Harvey S. (1974): Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 82 (1974), S. 34–55.
- Rosen, Harvey S. (1978): Estimating Inner-City Differences in the Price of Housing Services, in: *Urban Studies*, Vol. 15 (1978), S. 351–355.
- Rosen, Harvey S. (1979): Housing Decisions and the U.S. Income Tax, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 11 (1979), Nr. 1, S. 1–23.
- Rudberg, Eva (1991): From Model Town Plans to Municipal Planning Guidelines, in: Fredlund, Arne (ed.): *Swedish Planning in Times of Transition*, The Swedish Society for Town and Country Planning, Gävle 1991, S. 101–126.
- Rürup, Bert und Sesselmeier, Werner (1993): Die demographische Entwicklung Deutschlands: Risiken, Chancen, politische Optionen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 44/1993 vom 29. 10. 1993, S. 3–15.
- Rüsch, Christian (1996): *Wohnungsbau- und Wohneigentumspolitik im Rahmen der Einkommensteuer: Eine Analyse unter steuersystematischen, verteilungspolitischen und fiskalischen Aspekten*, Diss. Universität Freiburg 1994, Frankfurt am Main u. a. 1996.
- Saalfeld, Diedrich (1993): Die Mieten und Wohnungsausgaben der privaten Haushalte in Deutschland 1880–1980, in: Schulz, Günther (ed.): *Wohnungspolitik im Sozialstaat: Deutsche und europäische Lösungen*, Düsseldorf 1993, S. 201–222.
- Sahlin, K. (1980): *Bostäder och hushåll (Dwelling and households)*, SABO, Stockholm 1980.
- Salsbäck, Johan (1993): The Tax Reform Process in Sweden, in: *Nordic Council for Tax Research (ed.): Tax Reforms in the Nordic Countries 1973–1993*, Jubilee Publication, Gothenburg 1993, S. 199–212.
- Samuelson, Paul A. (1973): The Pure Theory of Public Expenditure; Pure Theory of Public Expenditure and Taxation; Aspects of Public Expenditure Theories, in: Houghton, R. W. (ed.): *Public Finance*, Harmondsworth 1973.
- San Martín Varó, Ignacio (1991): Las Nuevas Leyes del Suelo, in: *Vivienda* 16 und 17/1991, S. 85–112.
- San Martín Varó, Ignacio (1998): La Financiación a la Vivienda en España, in: *European Network for Housing Research* 1998, S. 9.
- Sánchez Villar, Pilar (1992): La Vivienda en Alquiler en España: un Problema Estructural, in: *Revista Española de la Financiación a la Vivienda*, Nr. 18/19, S. 181–192.
- Sander, B. (1994): Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft, Kiel 1994.
- Santillana, A. (1980): Política de Vivienda, in: Gámir Casares, Luis (ed.): *Política Económica de España*, Madrid 1980, S. 817–848.
- Schaar, H. W. (1994): Preise für Wohnbauland 1994, in: *Der Städtetag*, Nr. 10, 1995, S. 690.
- Schäfers, Wolfgang und Hörner, Christian (2002): Privatisierung von Wohnungsunternehmen der öffentlichen Hand, in: Schulte, Karl-Werner, Achleitner, Ann-Kristin, Schäfers, Wolfgang und Knobloch, Bernd (eds.): *Immobilien-Banking: von der traditionellen Immobilien-Finanzierung zum Immobilien-Investment-banking*, Köln 2002, S. 535–560.

- Schneider, Friedrich (1998): Der Umfang der Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Vol. 27 (1998), Nr. 2, S. 53.
- Schröder, Christoph (1991): Wohnungspolitik in Deutschland. Erfahrungen und Perspektiven, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln 186, Köln 1991.
- Schuler-Wallner, G. und Wullkopf, Uwe (1991): Housing Shortage and Homelessness in the Federal Republic of Germany, Bericht an den Expertenausschuss „Housing“, International Federation for Housing and Planning, IWU, Darmstadt 1991.
- Schulte, Karl-Werner (1992): Immobilienökonomie als Wissenschaft, in: Bronner, O. (ed.): Immobilien in Europa II – Märkte in Bewegung, Wien 1992, S. 231–235.
- Schulte, Karl-Werner (2000): Immobilienökonomie – ein innovatives Lehr- und Forschungskonzept!, in: Schulte, Karl-Werner (ed.): 10 Jahre ebs IMMOBILIEN-AKADEMIE: Festschrift, Frankfurt am Main 2000, S. 36–47.
- Schulte, Karl-Werner (2001): Rechtsordnung und Immobilienökonomie, in: Schulte, Karl-Werner (ed.): Immobilienökonomie, Band 2. Rechtliche Grundlagen, München u. a. 2001, S. 1–53.
- Schulte, Karl-Werner und Vogler, Jochen H. (1998): Grundlagen der Investition in Immobilien, in: Schulte, Karl-Werner, Bone-Winkel, Stephan und Thomas, Matthias (eds.): Handbuch Immobilien-Investition, Köln 1998, S. 17–33.
- Schulte, Karl-Werner, Allendorf, Georg und Crommen, Marcel (1999): Investitionsrechnung im sozialen Wohnungsbau. Rentabilitätsermittlung und Dimensionierung von Fördermitteln. Erarbeitet im Rahmen des Forschungsprojektes „Anwendung von dynamischen Investitionsrechnungsverfahren zur Dimensionierung von Fördermitteln im sozialen Wohnungsbau“ für das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Köln 1999.
- Schulte, Karl-Werner und Hupach, Ingo (2000): Bedeutung der Immobilienwirtschaft, in: Schulte, Karl-Werner (ed.): Immobilienökonomie, Band 1. Betriebswirtschaftliche Grundlagen, München u. a. 2000, S. 2–12.
- Schulte, Karl-Werner und Schäfers, Wolfgang (2000): Immobilienökonomie als wissenschaftliche Disziplin, in: Schulte, Karl-Werner (ed.): Immobilienökonomie, Band 1. Betriebswirtschaftliche Grundlagen, München u. a. 2000, S. 97–115.
- Schulte, Karl-Werner und Schäfers, Wolfgang (2002): Immobilien-Banking als Geschäftsfeld von Banken, in: Schulte, Karl-Werner, Achleitner, Ann-Kristin, Schäfers, Wolfgang und Knobloch, Bernd (eds.): Immobilien-Banking: von der traditionellen Immobilien-Finanzierung zum Immobilien-Investmentbanking, Köln 2002, S. 29–40.
- Schulz, Günther (1986): Kontinuitäten und Brüche in der Wohnungspolitik von der Weimarer Zeit bis zur Bundesrepublik, in: Teuteberg, Hans-Jürgen (ed.): Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel. Beiträge zur Erforschung der Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F., Band 156 (1986), Berlin 1986, S. 135–173.
- Schulz, Günther (1991): Wohnungspolitik und Wirtschaftsordnung: Die Auseinandersetzungen um die Integration der Wohnungspolitik in die Marktwirtschaft (1945–1960), in: Petzina, Dietmar (ed.): Ordnungspolitische Weichenstellung nach dem Zweiten Weltkrieg, S. 123–143.
- Schulz, Günther (1993): Perspektiven europäischer Wohnungspolitik 1918–1960, in: Schulz, Günther (ed.): Wohnungspolitik im Sozialstaat: Deutsche und europäische Lösungen, Düsseldorf 1993, S. 11–46.
- Schulz, Günther (1997): Sparkassen und Wohnungsbaufinanzierung in den ersten beiden Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland, in: Pix, Manfred (ed.): Sparen – Investieren – Finanzieren. Gedenkschrift für Josef Wysocki, Stuttgart 1997, S. 227–247.

- Schulz, Günther (2000a): Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft seit 1945, in: Eichener, Volker, Emmerich, Horst van und Petzina, Dietmar (eds.): Die unternehmerische Wohnungswirtschaft: Emanzipation einer Branche. Der Strukturwandel der deutschen Wohnungswirtschaft seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2000, S. 63–77.
- Schulz, Günther (2000b): Marksteine der Wohnungspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg. Vortrag anlässlich der akademischen Festveranstaltung zum fünfzigjährigen Bestehen des INWO KÖLN am 12. April 2000, Schriftenreihe des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln, Vorträge und Diskussionsbeiträge, Nr. 21/2000, Köln 2000.
- Schussheim, D. (1989): Housing and Community Development, Congressional Research Service Issue Brief, The Library of Congress, Code IB89004, Washington D. C. 1989.
- Schwabe, Hermann (1868): Das Verhältnis von Miethe und Einkommen in Berlin, in: Statistisches Bureau der Stadt Berlin (ed.): Berlin und seine Entwicklung. Gemeindekalender und städtisches Jahrbuch für 1868, Berlin 1868.
- Schwan, B. (1935): Town Planning and Housing Throughout the World, Berlin 1935.
- Schwandt, A. (1994): Wohnerfahrungen und Wohnwünsche: Ergebnisse einer Befragung von Wohnungssuchenden in den neuen Bundesländern, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1994, Nr. 10/11, S. 801 ff.
- Seemann, Ernest A. (1989): ABC der Immobilien-Transaktionen in den USA, in: Internationale Wirtschaftsbrieft, Gruppe 3, Nr. 12 vom 26.6.1989, S. 211–224.
- Selling, Heinz-Jürgen (1991a): Gesetz zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung bei Grundstücksgeschäften in Spanien, in: Internationale Wirtschaftsbrieft, Gruppe 2, Nr. 7 vom 10.4.1991, S. 185–190.
- Selling, Heinz-Jürgen (1991b): Besteuerung beschränkt Steuerpflichtiger in Spanien, in: Internationale Wirtschaftsbrieft, Gruppe 2, Nr. 18 vom 25. 9. 1991, S. 191–204.
- Selling, Heinz-Jürgen (1991c): Die spanische Steuerreform von 1992 unter besonderer Berücksichtigung der Einkommen- und Vermögensteuern, in: Recht der Internationalen Wirtschaft, Vol. 37 (1991), Nr. 11, S. 934–939.
- Sen, Amartya (1999): The Possibility of Social Choice, in: American Economic Review, Vol. 89 (1999), Nr. 3, S. 349–378.
- Shoven, John B. (1990): The U.S. Tax Reform of 1986: Is it Worth Copying?, in: Michael J. Boskin und Charles E. McLure (eds.): World Tax Reform. Case Studies of Developed and Developing Countries, San Francisco 1990, S. 177–186.
- Sinn, Hans-Werner (1984): Das Problem der Baulücken, in: Neumann, Manfred (ed.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Band 140 (1984), Berlin 1984, S. 339–374.
- Smith, Janet L. (1999): Cleaning up Public Housing by Sweeping out the Poor, in: Habitat, Vol. 23 (1999), Nr. 1, S. 49–62.
- Snickars, Folke (1991): Negotiations and Urban Planning, in: Fredlund, Arne (ed.): Swedish Planning in Times of Transition, The Swedish Society for Town and Country Planning, Gävle 1991, S. 76–84.
- Södersten, Jan (1993): The Incentive Effects of Capital Income Taxation, in: Nordic Council for Tax Research (ed.): Tax Reforms in the Nordic Countries 1973–1993, Jubilee Publication, Gothenburg 1993, S. 213–231.
- Sotelo, Ramon (2001): Ökonomische Grundlagen der Wohnungspolitik, Schriften zur Immobilienökonomie, Band 16, Köln 2001.
- Sprague, Chester und Vernez-Moudon, Anne:(1982): More than One: A Second Life for the Single-Family Property, in: Built Environment, Vol. 8 (1982), Nr. 1, S. 54–59.

- Staatliche Zentralverwaltung für Statistik (1979): Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik 1979, Ostberlin 1979.
- Staatliche Zentralverwaltung für Statistik (1980): Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik 1979, Ostberlin 1980.
- Staemmler, Gerlind (1994): East Germany (The German Democratic Republic), in: Wynn, Martin (ed.): Housing in Europe, London 1984, S. 220–246.
- Statistika Centralbyran (1999): Bostads – och byggnadsstatistik årsbok 1999, Stockholm 1999.
- Statistisches Bundesamt (1971): Fachserie E: Gebäude- und Wohnungszählung vom 25.10.1968, Wiesbaden 1971.
- Statistisches Bundesamt (1978): Bundesbaublatt Nr. 7, Wiesbaden 1978.
- Statistisches Bundesamt (1981): Das Wohnen in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1981.
- Statistisches Bundesamt (1991): Jahrbuch für das vereinte Deutschland, Wiesbaden 1991.
- Steele, Marion (2001): Housing Allowances in the US under Section 8 and in Other Countries: A Canadian Perspective, in: Urban Studies, Vol. 38 (2001), Nr. 1, S. 81–103.
- Steiner, Claus (1990): Immobilienfinanzierung in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft: Ein Überblick, Frankfurt am Main 1990.
- Stephens, Mark (1994): The Single Market: Legal and Market Implications for Housing Finance, in: Bartlett, Will und Bramley, Glen (eds.): European Housing Finance. Single Market or Mosaic?, Bristol 1994, S. 46–65.
- Sternlieb, George und Burchell, Robert (1973): Residential Abandonment. The Tenement Landlord Revisited, New Brunswick 1973.
- Sternlieb, George und Hughes, James W. (1980): America's Housing: Prospects and Problems, New Brunswick 1980.
- Stimpel, Roland (1990): Der verbaute Markt. Villenglück und Wohnungsnot, Frankfurt am Main 1990.
- Stockholm City (1988): Housing in Stockholm, Stockholm 1988.
- Strömberg, Thord (1993): Wohnungsbaupolitik in Schweden 1914–1990, in: Schulz, Günther (ed.): Wohnungspolitik im Sozialstaat: deutsche und europäische Lösungen 1918–1960, Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Band 22, Düsseldorf 1993, S. 305–322.
- Stürmer, Bernd (1999): Größe, Belegung und Altersstruktur der Eigentümer- und Mietwohneinheiten. Ergebnisse der Mikrozensus-Zusatzerhebung 1998, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 12, S. 952–958.
- Svensson, K. A. S. (1989): Boende och Kooperation (Housing and cooperation), Cooperative Institute, Stockholm 1989.
- Svensson, K. A. S. (1993): Co-Operative Housing in Sweden: A Building with Many Facades, Cooperative Institute, Stockholm 1993.
- Svensson, R. (1976a): Has Speculation in Land Disappeared in Sweden?, in: Carlestam, G. et al. (eds.): Plan International Habitat 76, Swedish Council for Building Research, Stockholm 1976.
- Svensson, R. (1976b): Swedish Land Policy in Practical Application, Swedish Council for Building Research, Stockholm 1976.
- Svensson, Stefan (1998): Transformation of Tenure: The Evolution of Tenant-Ownership in Sweden, Uppsala Research Report Nr. 3, Uppsala 1998.
- Swedish Institute (1984): Housing and Housing Policy in Sweden, Stockholm: 1984.
- Swedish Institute (1986a): Fact Sheets on Sweden: Social Welfare Legislation in Sweden, Stockholm 1986.

- Swedish Institute (1986b): Fact Sheets on Sweden: Housing and Housing policy in Sweden, Stockholm 1986.
- Swedish Institute (1987): Fact Sheets on Sweden: Housing and Housing Policy in Sweden, Stockholm 1987.
- Swedish Institute (1989): Housing and Housing Policy in Sweden, Stockholm: 1989.
- Swedish Institute (1992): Housing and Housing Policy in Sweden, Stockholm: 1992.
- Swedish Institute (1996): Housing and Housing Policy in Sweden, Stockholm: 1996.
- Swedish Institute (1997): Housing and Housing Policy in Sweden, Stockholm: 1997.
- Swedish Official Statistics (1966): Housing Census 1960, Part III, Statistics Sweden, Stockholm 1993.
- Swedish Official Statistics (1986): Yearbook of Housing and Building Statistics 1986/87, Statistics Sweden, Stockholm 1986.
- Swedish Official Statistics (1987): Bostads- och hyresundersökningen 1985 (Housing and rent investigation 1985), Part 1, 2, 3, Stockholm 1987.
- Swedish Official Statistics (1988): Population and Housing Census 1985, Part 8, Statistics Sweden, Stockholm 1993.
- Swedish Official Statistics (1992): Population and Housing Census 1990, Part 4, Statistics Sweden, Stockholm 1992.
- Swedish Official Statistics (1993a): Survey of Housing and Rent 1991, Part 2, Statistics Sweden, Bo 31 SM 9303, Stockholm 1993.
- Swedish Official Statistics (1993b): Yearbook of Housing and Building Statistics 1993, Statistics Sweden, Stockholm 1993.
- Tamanes Gómez, Ramón (1980a): Introducción a la Economía Española, 13. Aufl., Madrid 1980.
- Tamanes Gómez, Ramón (1980b): Estructura Económica de España, 13. Aufl., Madrid 1980.
- Tenbrock, Christian (2001): Saniert und abserviert. Der Absturz der Bauindustrie als Menetekel: Weite Teile Ostdeutschlands fallen zurück, in: Die Zeit, Nr. 26 vom 21.6. 2001, S. 17.
- The President's Commission on Housing (1982): Report, Washington D. C. 1982.
- The President's National Urban Report (1980): Washington D. C. 1980.
- Thelander, A.-L. (1984): Bostad efter behov (Housing according to needs), Swedish Council for Building Research, Stockholm 1984.
- Thoben, Christa (1997): Wo braucht der Wohnungsmarkt eine staatliche Flankierung?, Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln, Vorträge und Diskussionsbeiträge, Nr. 12/1997, Köln 1997.
- Thoss, Reiner (1972): Bodenordnung und Bodenrecht, Münster 1972.
- Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64 (1956), S. 416–424.
- Tomann, Horst (1990): Housing in West Germany, in: MacLennan, Duncan und Williams, Ruth (eds.): Affordable Housing in Europe, Joseph Rowntree Foundation Housing Finance Series, York 1990, S. 55–73.
- Tomann, Horst (1996): Germany, in: Balchin, Paul (ed.): Housing Policy in Europe, London and New York 1996, S. 51–66.
- Topalov, C. (1988): Naissance de l'urbanisme moderne et réforme de l'habitat populaire aux Etats-Unis 1900–1940, Paris 1988.
- Tortras, Montserrat (1989): Social Housing Policy in Spain, C.O.F.A.C.E. documents, Brüssel 1989.
- Turner, Bengt (1985): in: Byggforskningsrådet. Forskare om bostadspolitik och bostadsmarknad. (Researchers about housing policy and the housing market), Stockholm 1985.

- Turner, Bengt (1987): *Housing Finance in the Nordic Countries*, Swedish Institute for Building Research, Gävle 1987.
- Turner, Bengt (1990): *Housing Finance in the Nordic Countries*, in: *Housing Studies*, Vol. 5 (1990), Nr. 2, S. 168–183.
- Turner, Bengt (1993): *Why Sweden Did not Introduce an Interest Loan*, in: Turner, Bengt und Whitehead, Christine (eds.) *Housing Finance in the 1990's*, The National Swedish Institute for Building Research, SB:56, Gävle 1993, S. 249–272.
- Turner, Bengt (1996): *Sweden*, in: Balchin, Paul (ed.): *Housing Policy in Europe*, London und New York 1996, S. 99–112.
- Turner, Bengt (1997a): *Housing Finance in Sweden*, in: *Housing Finance International*, Vol. 11 (1997), Nr. 3, S. 36–44.
- Turner, Bengt (1997b): *Municipal Housing Companies in Sweden. On or off the Market?*, in: *Housing Studies*, Vol. 12 (1997), Nr. 4, S. 477–488.
- Turner, Bengt (1997c): *Housing Cooperatives in Sweden. The Effects of Financial Deregulation*, in: *Journal of Real Estate Finance and Economics*, Vol. 15 (1997), Nr. 2, S. 193–217.
- Turner, Bengt (1999): *Social Housing Finance in Sweden*, in: *Urban Studies*, Vol. 36 (1999), Nr. 4, S. 683–697.
- Uhlig, Klaus (1971): *Die Stadterneuerung in den USA*, Bonn 1971.
- Ulbrich, Rudi (1981): *Sozialer Wohnungsbau. Probleme und Lösungsvorschläge*, Opladen 1981.
- Ulbrich, Rudi (1988): *Entwicklung und Stand der Wohnungsversorgung*, in: Prigge, Walter und Kalb, Wilfried (eds.): *Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich*, Frankfurt 1988, S. 80–93.
- Ulbrich, Rudi (1992): *Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Instrumente*, Darmstadt 1992.
- Ulbrich, Rudi (1993): *Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 8–9/1993 vom 19.2. 1993, S. 16–31.
- Ulbrich, Rudi (1995): *Instrumente der Wohnungsbauförderung*, in: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (ed.): *Expertenkommission Wohnungspolitik im Auftrag der Bundesregierung, Materialband mit Sondergutachten im Auftrag der Kommission, Wermelskirchen 1995*.
- UN Department of Economic and Social Affairs (1975): *Non-profit Housing Associations: Organization, Financing and Structural Integration at 1968*, UN Dec. ESA/OTC/SEM/75/2, New York 1975.
- UN Economic Commission for Europe (1949): *The European Housing Problem. A Preliminary Review*, Genua 1949.
- UN Economic Commission for Europe (1954): *European Housing Progress and Policies in 1953*, Genua 1954.
- UN Economic Commission for Europe (1958): *Financing Housing in Europe*, Genua 1958.
- UN Economic Commission for Europe (1959): *Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe*, Genf 1959.
- UN Economic Commission for Europe (1976): *Human Settlement in Europe. Post-war Trends and Policies*, New York 1976.
- UN Economic Commission for Europe (1980): *Major Trends in Housing Policy in ECE Countries*, New York 1980.
- UN Economic Commission for Europe (1983): *Economic Survey of Europe in 1982*, New York 1983.

- UN Economic Commission for Europe (1998): Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe and North America, New York 1998.
- United Nations (1973): Social Indicators, New York 1973.
- US Bureau of the Census (1960): Historical Statistics of the US. Colonial Times to 1957, Washington D. C. 1960.
- US Bureau of the Census (1967): Statistical Abstracts, Washington D. C. 1967.
- US Bureau of the Census (1982): State and Metropolitan Area Data Book 1982, Washington D. C. 1983.
- US Bureau of the Census (1988): 1983 American Housing Survey, US Government Printing Office, Washington D. C. 1988.
- US Bureau of Census (1991): Statistical Abstract of the United States, US Government Printing Office, Washington D. C. 1991.
- US Bureau of Census (1996): Statistical Abstract of the United States, US Government Printing Office, Washington D. C. 1996.
- US Conference of Mayors (1986): The Continued Growth of Hunger, Homelessness and Poverty in America's Cities, Washington D. C. 1986.
- US Department of Commerce (1965): Bureau of Census, Housing Construction Statistics 1889 to 1964, US Government Printing Office, Washington D. C. 1965.
- US Department of Housing and Urban Development (1967): Annual Statistical Summary, Washington D. C. 1967.
- US Department of Housing and Urban Development (1972): Housing and Urban Development in Sweden, HUD International Brief 15, Washington D. C. 1972.
- US Department of Housing and Urban Development (1973): Statistical Yearbook 1973, Washington D. C. 1973.
- US Department of Housing and Urban Development (1974): Housing in the Seventieth, Washington D. C. 1974.
- US Department of Housing and Urban Development (1992a): Family Self-sufficiency, Washington D. C. 1992.
- US Department of Housing and Urban Development (1992b): Characteristics of HUD-assisted Renters and their Units in 1989, Washington D. C. 1992.
- US Department of Housing and Urban Development (1994): Priority: Home! The Federal Plan to Break the Cycle of Homelessness 17, Washington D. C. 1992.
- Utech, Hans G. (2001): Ausgewählte Probleme der Besteuerung von Immobilieninvestitionen, in: Schulte, Karl-Werner (ed.): Immobilienökonomie, Band 2. Rechtliche Grundlagen, München u. a. 2001, S. 791–818.
- Vedung, Evert (1993): Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi, Stockholm 1993.
- Vedung, Evert (1998): Exception as the Rule – The Puzzling Implementation of State Housing Land Policy by Swedish Municipalities, University of Uppsala Working Paper Nr. 17, Uppsala 1998.
- Venti, Steven F. und Wise, David A. (1991): Aging and the Income Value of Housing Wealth, in: Journal of Public Economics, Vol. 44 (1991), S. 371–397.
- Vesper, Michael (1997): Auf dem weg zu einer sozialverträglichen Bodenordnung, in: Dieterich, Beate und Dieterich Hartmut (eds.): Boden- Wem nützt er? Wen stützt er?, Braunschweig und Wiesbaden 1997, S. 9–11.
- Vogel, Joachim (1992): Urban Segregation in Sweden. Housing Policy, Housing Markets, and the Spacial Distribution of Households in Metropolitan Areas, in: Social Indicators Research, Vol. 27 (1992), S. 139–155.

- Völker, Adolf (1998): Wohngeld- und Mietenbericht 1997, in: Bundesbaublatt, Nr. 3, S. 3–16.
- Wahls, Dieter (1997): Der Münchener Weg – Sozialgerechte Bodennutzung – Praxisbericht zur Vorgehensweise der Stadt München. Vortrag auf der Fachtagung des Ministeriums für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen: „Kostengünstiger Wohnungsbau braucht preiswertes Bauland – Neue Perspektiven für das Bodenrecht in Nordrhein-Westfalen“ am 17.04.1997 in Düsseldorf, Düsseldorf 1997.
- Warnick, Klaus-Jürgen und Nowack, André (1997): Politische Macht schützt das Eigentum und schafft die Bedingungen zu seiner Mehrung, in: Dieterich, Hartmut und Beate (eds.): Boden – Wem nützt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts, Braunschweig und Wiesbaden 1997, S. 48–61.
- Wedel, Edgar (1991): Wohnraumversorgung ausgewählter Bevölkerungsgruppen, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, 1991, S. 314–319.
- Weicher, John C. (1980): Housing. Federal Policies and Programs, Washington D. C. 1980.
- Wendt, P. F. (1962): Housing Policy: The Search for Solutions: A Comparison of the United Kingdom, Sweden, West Germany and the United States since World War II, University of California Press, Berkeley 1962.
- Wenger, Ekkehard (1989): Besteuerung und Kapitalbildung als intertemporales Optimierungsproblem, in: Hax, Herbert (ed.): Zeitaspekte in betriebswirtschaftlicher Theorie und Praxis. Wissenschaftliche Jahrestagung des Verbandes der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft e. V., Köln 24.–28. Mai 1988, Stuttgart 1989, S. 279–295.
- Werbeck, Thomas (1997): Erweiterung des Angebots an Bauland durch bodenrechtliche Instrumente – zur neueren Diskussion über den Planungswertausgleich, Institut für Wohnungswirtschaft und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln, Vorträge und Diskussionsbeiträge, Nr. 13/1997, Köln 1997.
- Westerlund, L. (1994): Design of Income and Related Housing Allowances, in: Sward, K. (ed.): Housing Finance and Tenure in Britain and Sweden, Research Report SB:71, Gävle 1994, S. 112–129.
- Westphal, Helmut (1978): Die Filtering-Theorie des Wohnungsmarktes und aktuelle Probleme der Wohnungmarktpolitik, in: Leviathan, Vol. 6 (1978), Nr. 4, S. 536–557.
- Westphal, Helmut (1979): Wachstum und Verfall der Städte, Frankfurt am Main 1978.
- Wetterberg, Gunnar (1991): Challenges to Strategic Policy Making, in: Fredlund, Arne (ed.): Swedish Planning in Times of Transition, The Swedish Society for Town and Country Planning, Gävle 1991, S. 17–34.
- Wiegandt, Claus-C. (1997): An den Grenzen des Wachstums. Eindrücke zur amerikanischen Stadtentwicklung Mitte der 90er Jahre, Abschlussbericht zur Forschungsreise durch die USA vom 16. Oktober bis zum 8. Dezember 1995, Arbeitspapier 3/1997 der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumplanung, Bonn 1997.
- Wiegard, Wolfgang (1989): Neuere Entwicklungen der Finanzwissenschaft: Versuch einer Bestandsaufnahme, in: Finanzarchiv N. F., Vol. 47 (1989), S. 104–136.
- Wielens, Hans (1994): Vorsparförderung versus Nachsparförderung als wohnungspolitische Instrumente, in: Mackscheidt, Klaus (ed.): Entwicklungen in der Wohnungspolitik. Festgabe für Hans Hämmerlein zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 1994, S. 97–116.
- Winter, Horst (1999): Wohnsituation der Haushalte 1998. Ergebnisse der Mikrozensus-Zusacherhebung 1998, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 10, S. 780–786, Nr. 11, S. 858–864.
- Wischermann, Clemens (1986): Wohnungsmarkt, Wohnungsversorgung und Wohnmobilität in Deutschen Großstädten 1870–1913, in: Teuteberg, Hans-Jürgen (ed.): Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel. Beiträge zur Erforschung der Urbanisierung im 19. und

20. Jahrhundert, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F., Band 156 (1986), Berlin 1986, S. 101–133.
- Wollmann, Hellmut (1986): Housing Policy in West Germany – Between State Intervention and the Market, in: Beyme, K. von (ed.): Policy and Politics in the Federal Republic of Germany, Gover 1986, S. 132–155.
- Wood, Gavin A. (1988): Housing Tax Expenditures in OECD Countries: economic impacts and prospects for reform, in: Policy and Politics, Vol. 16 (1988), Nr. 4, S. 235–250.
- Wood, Gavin A. (1990): The Tax Treatment of Housing: Economic Issues and Reform Measures, in: Duncan, MacLennan und Williams, Ruth (eds.): Housing Subsidies and the Market: An International Perspective, Joseph Rowntree Foundation Housing Finance Series, York 1990.
- World Health Organization (1961): Expert Committee on the Public Health Aspects of Housing, Technical Report Services No. 225, New York 1961.
- World Health Organization (1976): Housing Policy Guidelines for Developing Countries, New York 1976.
- Wynn, Martin (1984): Spain, in: Wynn, Martin (ed.): Housing in Europe, London 1984, S. 121–154.
- Yamazaki, Fukuju (1996): The Lock-In Effect of Capital Gains Taxation on Land Use, in: Journal of Urban Economics, Vol. 39 (1996), S. 216–228.
- Zehnder, Andreas J. (1996): Die Wohnungseigentumszulage – einfach, effizient und gerecht?, in: Der langfristige Kredit, Vol. 47 (1996), Nr. 1, S. 10–12.
- Zimmermann, Clemens (2000): Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges, in: Eichener, Volker, Emmerich, Horst van und Petzina, Dietmar (eds.): Die unternehmerische Wohnungswirtschaft: Emanzipation einer Branche. Der Strukturwandel der deutschen Wohnungswirtschaft seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2000, S. 51–62.
- Zlonicky, Marlene (1997): Boden und koloniale Verstädterung. Zur Diskussion über die Entwicklung von Agglomerationen: bodenlos?, in: Dieterich, Hartmut und Dieterich, Beate (eds.): Boden – Wem nützt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts, Braunschweig und Wiesbaden 1997, S. 174–189.
- Zschiegner, Hans (1994): Das Einkommensteuerrecht der USA, in: Internationale Wirtschaftsbrieft, Gruppe 2, Nr. 8 vom 27. 4. 1994, S. 737–764.
- Zschiegner, Hans (1990): Überblick über das amerikanische Steuerrecht, in: Kramer, Jörg-Dietrich (ed.): Grundzüge des US-amerikanischen Steuerrechts, Stuttgart 1990, S. 57–91.

BISHER IN DIESER REIHE ERSCIENEN:

Band 1

Stephan Bone-Winkel

Das strategische Management von offenen Immobilienfonds unter besonderer Berücksichtigung der Projektentwicklung von Gewerbeimmobilien
ISBN 3-932687-15-9

Band 2

Matthias Thomas

Die Entwicklung eines Performanceindexes für den deutschen Immobilienmarkt
ISBN 3-932687-23-X

Band 3

Wolfgang Schäfers

Strategisches Management von Unternehmensimmobilien
Bausteine einer theoretischen Konzeption und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung
ISBN 3-932687-24-8

Band 4

Daniela Kirsch

Public Private Partnership
Eine empirische Untersuchung der kooperativen Handlungsstrategien in Projekten der Flächenerschließung und Immobilienentwicklung
ISBN 3-932687-27-2

Band 5

Sven-Eric Ropeter

Investitionsanalyse für Gewerbeimmobilien
ISBN 3-932687-30-2

Band 6

Gerrit Leopoldsberger

Kontinuierliche Wertermittlung von Immobilien
ISBN 3-932687-28-0

Band 7

Kerstin Hiska Brade

Strategischer Marketing-Planungsprozeß für Büroimmobilien

ISBN 3-932687-34-5

Band 8

Björn Isenhöfer

Strategisches Management von Projektentwicklungsunternehmen

ISBN 3-932687-35-3

Band 9

Christoph Buse

Strategisches Management von industrieverbundenen

Wohnungsunternehmen

ISBN 3-932687-39-6

Band 10

Nicole Vaaßen

Gewerbliches Immobilienleasing

Eine quantitative und qualitative Analyse aus Sicht des Leasingnehmers

ISBN 3-932687-40-X

Band 11

Arno Väth

Die Grundstücks-Investmentaktiengesellschaft als

Pendant zum REIT

Entwicklung einer Konzeption auf der Basis der KAGG-Novelle '98

ISBN 3-932687-41-8

Band 12

Petra Straßheimer

Internationales Corporate Real Estate Management

Implikationen der Internationalisierung von Unternehmen auf das betriebliche Immobilienmanagement

ISBN 3-932687-51-5

Band 13

Markus Hens

Marktwertorientiertes Management von Unternehmensimmobilien

ISBN 3-932687-52-3

Band 14

Barbara Pierschke

Die organisatorische Gestaltung des betrieblichen Immobilienmanagements

ISBN 3-932687-71-X

Band 15

Victoria Walbröhl

Die Immobilienanlageentscheidung im Rahmen des Kapitalanlagemanagements institutioneller Anleger

– eine Untersuchung am Beispiel deutscher
Lebensversicherungsunternehmen und Pensionskassen
ISBN 3-932687-78-7

Band 16

Ramon Sotelo

Ökonomische Grundlagen der Wohnungspolitik

ISBN 3-932687-80-9

Band 17

Marcel Crommen

Finanzierung von Unternehmensimmobilien

Eine Shareholder Value-orientierte Analyse
ISBN 3-932687-79-5

Band 18

Marcus Cieleback

Bausparen und Optionstheorie

ISBN 3-932687-86-8

Band 19

Antje Schulz-Eickhorst

Die Bauherren-Architekten-Beziehung

- eine institutionenökonomische Problemanalyse
mit Lösungsansätzen
ISBN 3-932687-87-6

Band 20

Jeannette Werner

Die Besteuerung von Gewerbeimmobilien in Europa

Effektive Steuerbelastung und Steuerbeständigkeit in einem
Fünf-Länder-Vergleich.
ISBN 3-932687-88-4

Band 21

Irene Hagemeyer

**Der Einsatz staatlicher Instrumente in der Wohnungs- und Bodenpolitik
des 20. Jahrhunderts**

Deutschland, Spanien, Schweden und die USA im Vergleich

ISBN 3-932687-95-7

Band 22

Ludwig Vogel

Projektentwicklung von Factory Outlet Centern

– eine akzeptanztheoretische Untersuchung

ISBN 3-932687-97-3

Band 23

Felix Iblher

Internetbasierte Immobilienfinanzierung

Auswirkungen des Electronic Business auf die Finanzierung privater
Wohnimmobilien

ISBN 3-932687-96-5

Gerade in der Wohnungspolitik mit ihrer extrem hohen gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Bedeutung einschließlich ihrer vielfältigen Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Verteilung, das wirtschaftliche Wachstum und die Flexibilität der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital besitzt der Nationalstaat auch im Zeitalter einer Globalisierung, die in Breite, Tiefe und Geschwindigkeit der Verflechtung ein Novum in der Geschichte darstellt, noch immer ein weit höheres Ausmaß an Autonomie als in den meisten anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik, das es gestalterisch sinnvoll zu nutzen gilt. Institutionenökonomische Vergleiche der Entwicklungspfade verschiedener Nationen, wie hier für Deutschland, Spanien, Schweden und die USA, sind dabei ein geeignetes Mittel, um die Situation im eigenen Land in einen größeren Zusammenhang einzuordnen und Erfahrungen anderer Länder zur Lösung eigener Problemstellungen heranzuziehen, was von besonderem Interesse ist, wenn eine Intensivierung der regionalen und/oder weltwirtschaftlichen Integration sich abzeichnet und neue Stufen der Kooperation oder der Abhängigkeit eigenständiger Staaten bevorstehen. Mit ihnen lässt sich verfolgen, wie sich der unterschiedliche Aufbau des Wohnimmobilienvermögensbestandes im Wechselspiel zwischen Markt, Staat und den nichtmarktlichen Ökonomien in den einzelnen Ländern entwickelt hat, zu welchen Ergebnissen er führte und wo seine spezifischen Stärken und Schwächen lagen.

Aufgrund der hohen gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Relevanz der Fragestellung für weite Teile der Bevölkerung in der entwickelten und sich entwickelnden Welt richtet sich das Buch über den akademischen Adressatenkreis hinaus insbesondere auch an Praktiker aus dem wohnungswirtschaftlichen und dem wohnungspolitischen Umfeld in industrialisierten und sich industrialisierenden Volkswirtschaften sowie an staatliche und nichtstaatliche internationale Organisationen und nicht zuletzt an eine interessierte und in vielfältiger Weise unmittelbar selbst betroffene breite Öffentlichkeit.



Rudolf Müller

ISBN 3-932687-95-7



9 783932 687952

www.immobilienmanager.de