

Sparkassenhistorisches Symposium 1997

Die Wohnungsbaufinanzierung
der Sparkassenorganisation –
historische Entwicklung
und Zukunftsperspektiven

BA 232 WOH
735

Bearbeitet von
Dr. Jürgen Mura

Veranstaltet von der
Wissenschaftsförderung der
Sparkassenorganisation e. V., Bonn,
am 17./18. September 1997 in Mannheim

Die Wohnungsbaufinanzierung der Landesbausparkassen

Professor Dr. Günther Schulz

Einleitung und Entwicklungsgang (1925 bis 1935)

Die Wohnungsbaufinanzierung durch die Landesbausparkassen ist ein Kind der Weimarer Zeit. Während und während dieser Zeit die Wohnungsnot in den Städten eine außerordentlich große Bedeutung erlangte, wurde die Lösung dieser Notlage als eine der wichtigsten Aufgaben der öffentlichen Verwaltung betrachtet. Die Landesbausparkassen wurden in dieser Zeit als eine Art von „Wohnungsbaufinanzierungsinstitutionen“ geschaffen, die die Aufgabe hatten, die Finanzierung der Wohnungsbauarbeiten zu übernehmen. Diese Sparkassen waren in der Regel als öffentliche Einrichtungen gegründet worden, die die Aufgabe hatten, die Finanzierung der Wohnungsbauarbeiten zu übernehmen. Die Landesbausparkassen wurden in der Regel als öffentliche Einrichtungen gegründet worden, die die Aufgabe hatten, die Finanzierung der Wohnungsbauarbeiten zu übernehmen.

Die Landesbausparkassen wurden in der Regel als öffentliche Einrichtungen gegründet worden, die die Aufgabe hatten, die Finanzierung der Wohnungsbauarbeiten zu übernehmen. Die Landesbausparkassen wurden in der Regel als öffentliche Einrichtungen gegründet worden, die die Aufgabe hatten, die Finanzierung der Wohnungsbauarbeiten zu übernehmen. Die Landesbausparkassen wurden in der Regel als öffentliche Einrichtungen gegründet worden, die die Aufgabe hatten, die Finanzierung der Wohnungsbauarbeiten zu übernehmen.

Die Landesbausparkassen als öffentliche Einrichtungen

Die Landesbausparkassen wurden in der Regel als öffentliche Einrichtungen gegründet worden, die die Aufgabe hatten, die Finanzierung der Wohnungsbauarbeiten zu übernehmen. Die Landesbausparkassen wurden in der Regel als öffentliche Einrichtungen gegründet worden, die die Aufgabe hatten, die Finanzierung der Wohnungsbauarbeiten zu übernehmen.

Die Landesbausparkassen wurden in der Regel als öffentliche Einrichtungen gegründet worden, die die Aufgabe hatten, die Finanzierung der Wohnungsbauarbeiten zu übernehmen. Die Landesbausparkassen wurden in der Regel als öffentliche Einrichtungen gegründet worden, die die Aufgabe hatten, die Finanzierung der Wohnungsbauarbeiten zu übernehmen.

Die Landesbausparkassen wurden in der Regel als öffentliche Einrichtungen gegründet worden, die die Aufgabe hatten, die Finanzierung der Wohnungsbauarbeiten zu übernehmen. Die Landesbausparkassen wurden in der Regel als öffentliche Einrichtungen gegründet worden, die die Aufgabe hatten, die Finanzierung der Wohnungsbauarbeiten zu übernehmen.

3 Wiederbeginn – Boom – Schwierigkeiten seit 1945

Bei Kriegsende bestanden in Deutschland 17 öffentliche Bausparkassen. Fünf wurden noch 1945 liquidiert.³⁶ In der Ostzone wurden die Bausparkassen ebenso wie die Banken und Sparkassen 1945 geschlossen. 1954 wurde das Bausparen in der DDR den Sparkassen übertragen. Der Konzeption nach war es attraktiver als in der Bundesrepublik: die verlangte Ansparsumme war niedriger, ebenso die Zinsspanne und die Tilgungsrate. In der Praxis jedoch hatte es keine große Bedeutung, da das Bauen weit stärker von der Beschaffung von Material und Arbeitskräften abhing und diese fast ausschließlich dem volkseigenen und dem genossenschaftlichen Wohnungsbau zugeteilt wurden. 1970 hob die DDR das Bausparen formell zum Jahresanfang 1971 auf. 1990 wurden die Finanzgesetze der Bundesrepublik einschließlich des Bausparkassengesetzes auf die neuen Bundesländer übertragen, und dort entstanden nun ebenfalls öffentliche Bausparkassen.³⁷

Im Westen begann die Entwicklung der Bausparkassen nach Kriegsende auf der Grundlage der Reformrichtlinien von 1938. 1948 bestanden hier neben 13 öffentlichen Bausparkassen 17 private. Wirtschaftlich vollzogen die öffentlichen Bausparkassen in der Nachkriegszeit einen Konzentrationsprozeß durch eine Reihe von Fusionen. Die Anzahl ist mit 13 seither ungefähr gleichgeblieben, obgleich 1990 die Ostdeutsche Landesbausparkasse für vier der neuen Bundesländer neu gegründet wurde, während Thüringen mit Hessen zusammenging.

³⁵ Mura: Entwicklungslinien II, S. 170 ff.

³⁶ Vgl. Fries: Öffentliche Bausparkassen, S. 4 f.

³⁷ Die Ansparsumme eines Bausparvertrags bei einer Sparkasse betrug ab 1954 in der DDR 25 % der Baukosten. Die Sparkasse gewährte bei Zuteilung ein Darlehen von 75 % der Baukosten, das mit 4,5 % verzinst und mit 0,5 % getilgt wurde; Wysocki/Günther: Geschichte der Sparkassen in der DDR, S. 128, 278 ff.; Lehmann/Schäfer/Cirpka: Kommentar Bausparkassengesetz, 4. Aufl., S. 37 ff.

Die Währungsreform brachte einige Turbulenzen, die Guthaben und Hypotheken wurden auf zehn Prozent abgewertet. Die Verträge blieben im wesentlichen bestehen, doch viele Sparer setzten die Zahlungen nicht fort. Allfällige Schwierigkeiten bei Altverträgen waren bis 1954 überwunden.³⁸ Doch die ererbten Probleme traten weit hinter die jetzt beginnende Erfolgsgeschichte der Bausparkassen zurück. Diese wurde vornehmlich von vier Faktoren verursacht und beflügelt:

- Erstens: Die Kriegszerstörungen und der Bedarf der zuströmenden Flüchtlinge und Vertriebenen hatten gewaltige Ausmaße. 1950 gab es noch 9,44 Millionen „Normalwohnungen“, doch man benötigte rund 15 Millionen.³⁹ Wohnungsnot und Wohnungselend zwangen das demokratische Konkurrenzsystem der Bundesrepublik dazu, alle bauwirtschaftlichen Kräfte zu aktivieren. Davon profitierten auch die öffentlichen Bausparkassen.
- Zweitens war Kapital knapp und teuer. Das Bausparen, als Selbsthilfe, erschien in einer Situation, in der der Wohnungsbau weder am Kapitalmarkt noch bei der öffentlichen Hand genügend Mittel fand, als nachgerade ideales Instrument zur Ankurbelung des Wohnungsbaus.
- Drittens setzte die Regierung Adenauer aus gesellschaftspolitischen Erwägungen besonders stark auf den Eigenheimbau. Anfangs erlaubte die allgemeine Wohnungsknappheit es noch nicht, eine solche Priorität durchzusetzen. Doch in dem Maße, in dem der übergroße Mangel sich entspannte, wuchs der Spielraum für die Eigenheimförderung und damit für die Unterstützung der Bausparkassen. Neben die bereits bestehende steuerliche Förderung trat bald die direkte Subventionierung des Bausparens.
- Viertens hatte die Immobilie nach zwei Inflationen bei der Bevölkerung mehr Attraktivität als je zuvor gewonnen. Ein Eigenheim zu bauen war für immer mehr Menschen ein vorrangiges Sparziel geworden. Das Neugeschäft der Bausparkassen boomte. Die zuströmenden Kapitalien ermöglichten es, Wartezeiten zu verkürzen, Darlehen rasch zuzuteilen.⁴⁰ Dies erhöhte die Attraktivität des Bausparens zusätzlich. Es erreichte nun ein bis dahin unbekanntes Niveau. Für die Bausparkassen begann in der Bundesrepublik nichts weniger als eine neue Ära ihrer Geschichte. Die Vertragssumme insgesamt nahm Jahr für Jahr zu und erreichte schwindelnde Höhen. *Graphik 1* (S. 112) veranschaulicht die Größenordnungen und die Entwicklungsrichtung: den Anstieg der Bausparsummen (Vertragsbestand, nominal) von 50,3 Mrd. DM 1960 auf 1147,4 Mrd. DM 1995. Der Anteil der öffentlichen Bausparkassen in diesen beiden Jahren

38 Weber: Die öffentlichen Bausparkassen, 4. Aufl. 1961, S. 16.

39 Zum Ausmaß der Unterversorgung siehe Schulz: Wiederaufbau, S. 39 ff.

40 Vgl. Weber: Die öffentlichen Bausparkassen, 4. Aufl. 1961, S. 15.

betrug 42,9 bzw. 31,1 Prozent. 1939 hatte es bei den öffentlichen Bausparkassen, wie dargestellt, 94 488 Verträge mit einer Vertragssumme von 495,98 Mio. RM gegeben. Ende 1950 waren es 164 060 Verträge mit 1,8645 Mrd. DM. Ende 1996 bestanden bei den Landesbausparkassen 10 945 792 Verträge mit einer Vertragssumme von 382 546 074 000 DM.⁴¹ Bereits diese erste graphische Übersicht zeigt die Hauptentwicklungen: einen gewaltigen Anstieg der Vertragsbestände; die Abfolge von Boom in den siebziger Jahren, Stagnation in den achtzigern und erneutem Boom in den neunziger Jahren; fortschreitende Verschiebung der Anteile von den öffentlichen zu den privaten Bausparkassen (siehe auch *Graphik 6*, S. 114).

Die Wohnungspolitik hatte von Anfang an großen Einfluß auf die Wohnungsbaufinanzierung durch die Landesbausparkassen. Hier kann nicht näher dargestellt werden, welche Einflüsse die 1949/50 geschaffenen Segmente des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus, des steuerbegünstigten sowie des frei finanzierten Wohnungsbaus jeweils auf die öffentlichen Bausparkassen hatten. Das gleiche gilt für den Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung und die zunehmend komplizierteren Förderungsmodalitäten. Auch die Entwicklung in den Regionen kann in der Kürze der Zeit hier nicht näher dargestellt werden – die Landesbausparkassen entwickelten sich keineswegs einheitlich, sie waren und sind höchst unterschiedlich stark. Das war von Anfang an der Fall und gilt nicht nur mit Blick auf die Ostdeutsche Landesbausparkasse und die Landesbausparkasse Hessen-Thüringen. An der Spitze standen stets die Schwaben. Sie hatten immer mit großem Abstand die höchste „Bauspardichte“, wenn man den gesamten Vertragsbestand bei der Landesbausparkasse auf die Einwohnerzahl umrechnet. 1996 waren es im Gebiet der Landesbausparkasse Württemberg 8614 DM Bausparsumme je Einwohner. Es folgen die Landesbausparkassen in Karlsruhe (6814 DM, jeweils Ende 1996), Bremen (6509 DM), München (6407 DM), Hannover (5978 DM), Mainz (5094 DM), Münster/Düsseldorf (4647 DM), Kiel (4029 DM), Saarbrücken (3745 DM) und Hamburg (3257 DM). Die geringste Bauspardichte der Öffentlichen haben derzeit die Verbände in Berlin (1515 DM), Potsdam (1529 DM) sowie Frankfurt/Erfurt (3118 DM).⁴² Über solche Unterschiede im einzelnen

41 Zugeteilte und nicht zugeteilte Verträge; Weber/Gutowski: Die öffentlichen Bausparkassen, 1. Ausgabe, S. 20; Geschäftsstelle öffentlicher BSKn: JB 1960, S. 30, und 1996, S. 68 f.

42 Der Durchschnitt betrug 1996 4676 DM; Geschäftsstelle öffentlicher BSKn: JB 1996, S. 63. Die Jahresberichte der öffentlichen Bausparkassen informieren laufend über die „Bauspardichte“. Ende 1962 z. B. hatte die Öffentliche Bausparkasse Württemberg eine Bauspardichte von 1 405 DM, gefolgt von den öffentlichen BSPKn in Bremen (658 DM), Oldenburg (614 DM), Hamburg (588 DM), Braunschweig (550 DM), Karlsruhe (525 DM) und München (511 DM); Geschäftsstelle öffentlicher BSKn: JB 1962, S. 31 ff.

hinweg müssen jedoch einige Grundzüge der wohnungspolitischen Entwicklung skizziert werden.

Die öffentlichen Bausparkassen profitierten davon, daß die Bundesregierung, wie erwähnt, in der Not der frühen Jahre versuchte, alle verfügbaren Kräfte für den Wohnungsbau zu mobilisieren, daß sie eher Addition der Ressourcen über politische und gesellschaftliche Grenzen hinweg denn wohnungspolitische Profilierung betrieb und die wohnungspolitischen Weichen allenfalls behutsam in Richtung auf die Eigenheimförderung stellte. Das Bausparen gewann noch höhere Priorität, als im Verlauf der fünfziger Jahre der finanzielle und wohnungspolitische Spielraum wuchs und die christlich-liberale Regierungskoalition ihrem Ziel mehr Nachdruck verleihen konnte, das Eigenheim besonders zu fördern.⁴³ Damit wurden die Bausparkassen auch gesellschaftspolitisch besonders stark akzentuiert. Die wohlfahrtsstaatliche Steuerung des Bausparwesens erreichte eine neue Qualität. Hatte sich der Staat vor 1949 auf Rahmenrichtlinien und die fachliche Aufsicht usw. der Bausparkassen beschränkt, so griff er nun mit Subventionen umfänglich sichernd und umverteilend im Sinne wohlfahrtsstaatlicher gesellschaftlicher Strukturpolitik ein. Die Wohnungspolitik der ersten Nachkriegsjahrzehnte verknüpfte die Eigenheimpolitik mit der Förderung privater Vermögensbildung. Dazu trug die Arbeitnehmersparzulage bei, die man auch fürs Bausparen in Anspruch nehmen konnte. Bereits seit 1934 war es möglich, wie erwähnt, Sparleistungen zur Erlangung eines Bauspardarlehens bei der Einkommensteuer als Sonderausgaben geltend zu machen, was für Lebensversicherungsbeiträge schon seit 1891 zulässig war. Die steuerliche Bausparförderung von 1934 hatte dazu dienen sollen, die Baukonjunktur anzukurbeln, und sie war ein Instrument zugunsten des Mittelstandes, für den der Erwerb von Immobilien stets eine Form der Existenzsicherung und der Altersvorsorge darstellte.⁴⁴ 1952 führte das Wohnungsbauprämiengesetz staatliche Prämien für Bausparleistungen ein. Dies sollte den Steuerpflichtigen mit geringem Einkommen zugutekommen, die von der steuerlichen Abzugsfähigkeit nicht oder nur wenig profitierten. Anfangs erhielt man unabhängig von der Höhe des eigenen Einkommens eine staatliche Prämie, je nach Kinderzahl von 25 bis 35 Prozent der Sparleistung, maximal 400 DM im Jahr.⁴⁵ Die Wohnungsbauprämien wurden ein regelrechter „Treibsatz“ für die Entwicklung der Bausparkassen. Doch auch die Sparkassen profitierten von ihnen. Die prä-

43 Für die Wohnungspolitik bis 1957 im einzelnen siehe Schulz: Wiederaufbau.

44 Vgl. Kohlase: Geschäftspolitik, S. 50; Geschäftsstelle öffentlicher BSPKn: JB 1966, S. 36.

45 Wohnungsbauprämiengesetz vom 17.3.1952, BGBl. I, S. 139 f.; vgl. Pergande: Bau- und Bodenbank, S. 182 ff.; Schulz: Wiederaufbau, S. 241, 274. – Allerdings überwogen die Prämienzahlungen stets gegenüber der steuerlichen Förderung der Beiträge als Sonderausgaben bei weitem; siehe dazu unten, bei Anm. 47.

mienbegünstigten Sparleistungen insgesamt stiegen von 97 Mio. DM 1952 allein bis 1957 auf mehr als eine Milliarde DM. 1953 zahlten der Bund und die Länder (je zur Hälfte) erst 27 Mio. DM Wohnungsbauprämien. Doch bereits 1956 (188 Mio. DM) überflügelten sie die Steuermindereinnahmen nach § 10 des Einkommensteuergesetzes (1956: 185 Mio. DM). 1980 zahlte der Staat Wohnungsbauprämien in Höhe von 1984 Mio. DM.⁴⁶

Der Bausparboom hielt im großen ganzen bis Ende der siebziger Jahre an (siehe *Graphik 2*, S. 112). Er brach zwar 1967 und 1968 vorübergehend ein, im Gefolge der allgemeinen Rezession, und ebenso 1973/74/75, im Gefolge der ersten Ölkrise. Doch er erholte sich jedesmal rasch und schwenkte wieder in den vorherigen Wachstumstrend ein. Seit den frühen fünfziger Jahren war der Kapitalmarkt ergiebiger geworden, waren die Zinsen gesunken und hatten der Lebensstandard und die private Ersparnisbildung zugenommen. Die Wohnungsnot wurde erstaunlich schnell überwunden. 1974 waren die Zahl der Haushaltungen und die der Wohnungen rechnerisch im Gleichgewicht. Beim Sozialen Wohnungsbau ging die öffentliche Hand mehr und mehr von der Kapital- zur Lastensubvention über. Für die Bausparkassen bildete die zweite Hälfte der siebziger Jahre eine Wasserscheide. Jetzt trafen eine gewisse Sättigung am Wohnungsmarkt und ein konjunktureller Abschwung bzw. eine Teuerung im Gefolge der beiden Ölkrisen zusammen. Die wirtschaftliche Lage der Bevölkerung erlitt Einbußen. Bis 1975 förderte die öffentliche Hand vorwiegend die Kapitalbildung vor dem Baubeginn („Ansparförderung“). Seit Einführung der Bausparprämien 1952/53 bis 1975 hatte der Staat Wohnungsbauprämien in Höhe von 28,1 Mrd. DM gezahlt. Zugleich hatte er das Bausparen steuerlich mit 12,8 Mrd. DM gefördert (Steuermindereinnahmen durch Sonderabgabenabzug nach § 10,1 EStG). Die erhöhten Absetzungen für Wohngebäude hatten sich im vergleichbaren Zeitraum (1949–1975) auf 16,1 Mrd. DM belaufen (§§ 7 b und 54 EStG).⁴⁷ Seit 1975 hingegen reduzierte die Bundesregierung die Aufwendungen für Wohnungsbauprämien und weitete andererseits die steuerliche Abschreibung stark aus, insbesondere die Steuervergünstigung nach § 7 b des Einkommensteuergesetzes.⁴⁸ Nun wurde die Förderung der Finanzierung („Nachsparförderung“) in den Vordergrund gerückt, die Gewichte verschoben sich von der Anspar- zur Finanzierungsförderung. Die Zahl neu abgeschlos-

46 Siehe im einzelnen Dietrich: Eigentum, S. 176 f.; ferner Fein: Wettbewerbssituation, S. 128–140; Ziercke: Förderung, S. 328 f.

47 1949–1954 hatten die erhöhten Absetzungen für Wohngebäude 420 Mio. DM betragen; berechnet nach Schmittgen: Förderung, S. 450.

48 Die Aufwendungen für Wohnungsbauprämien sanken 1975 bis 1981 von 3168 auf 1840 Mio. DM; zugleich stiegen die Vergünstigungen nach § 7 b EStG von 2200 auf 4500 Mio. DM; Ziercke: Förderung, S. 328 f.

sener Bausparverträge und die Höhe der Bausparsummen gingen nach einem Zwischenspur (1976–1980) am Beginn der achtziger Jahre für längere Zeit zurück. Es waren gewissermaßen Schwierigkeiten im Glück – jedenfalls wenn man das erreichte Wohlstandsniveau trotz aller wirtschaftlichen Probleme als Glück bezeichnen darf. Nun zeigte sich: So sehr die öffentlichen Gelder das Bausparen beförderten, so stark brachten sie es zugleich in eine Art babylonische Gefangenschaft vom Staat. Sobald dieser die Subventionspolitik restriktiv umgestaltete, wie dies nach Mitte der siebziger Jahre der Fall war, geriet das Bausparwesen in eine Klemme, sofern die Marktkräfte alleine nicht hinreichten. Der Staat reduzierte die Prämien im Lauf der Zeit, ferner führte er Einkommensgrenzen ein und veränderte sie mehrfach. Dies änderte sich erst zwanzig Jahre später. Ende 1995 wurde zugleich mit der Neuregelung der Wohneigentumsförderung auch die Bausparförderung erheblich verbessert. Die Einkommensgrenzen für Wohnungsbauprämien wurden so stark angehoben, daß gegenwärtig rund 80 Prozent aller Haushalte zu den Berechtigten gehören.

Wie viele und welcherart Wohnungen finanzierten die öffentlichen Bausparkassen mit? Mitte der fünfziger bis Mitte der sechziger Jahre wurden in der Bundesrepublik etwa 550 bis 600 000 Wohnungen jährlich errichtet. Die öffentlichen Bausparkassen finanzierten davon etwa 60 bis 75 000 Wohnungen mit, rund zehn bis zwölf Prozent. Mitte der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre sank die Zahl der Neubauwohnungen von 400 auf 300 000. Gleichzeitig ging die Zahl der von den Landesbausparkassen mitfinanzierten Wohnungen von rund 100 auf 40 000 Wohnungen zurück und damit von rund 22 auf 12 Prozent. Seither gilt eine Relation von etwa 12 bis 15 Prozent (1995: 13 %, 1996 14 %; alte Bundesländer). In einzelnen Jahren schwankten die Verhältniszahlen erratisch in einer Spanne zwischen acht und 24 Prozent, beeinflußt u. a. von Einbrüchen des (Miet-)Wohnungsbaus und von Veränderungen der Bausparwartezeiten.⁴⁹ An der Finanzierung von Neubauwohnungen in Eigenheimen waren öffentliche Bausparkassen naturgemäß häufiger beteiligt als am übrigen Wohnungsbau. 1970 finanzierten sie 30,0 Prozent aller Wohnungen in neu errichteten Ein- und Zweifamilienhäusern mit (58 863 von 196 107), und 1980 waren es 26,8 Prozent (66 860 von

49 Im Zeitraum von 1949 bis 1960 finanzierten die öffentlichen Bausparkassen acht Prozent der neu errichteten Wohnungen mit: 480 738 (21.6.1948–31. 12. 1960) von 5 994 089 Wohnungen (fertiggestellt 1949–1960; die Abweichung zwischen beiden Zeiträumen dürfte die Relationen nur unwesentlich verändern); Geschäftsstelle öffentlicher BSPKn: JB 1960, S. 31; Schulz: Kontinuitäten, S. 172. Allein im Jahr 1960 waren es 10,9 % (62 548 von 574 402 Wohnungen), 1970 24,5 % (117 120 von 478 050), 1980 24 und 1990 17 Prozent (44 580 mitfinanzierte von 256 488 Neubauwohnungen insgesamt), 1995 65 483 von 498 810 und 1996 61 854 von 446 946; altes Bundesgebiet. Berechnet nach Geschäftsstelle öffentlicher BSPKn: JB 1996, S. 75, 79; siehe für 1955–1978 auch Fremann: Über drei Millionen, S. 28.

249 076). In den neunziger Jahren gehörten die Landesbausparkassen bei etwa jeder vierten neuen Eigenheimwohnung zu den Kreditgebern – 1990 bei 25,6 Prozent (32 554 von 127 349) und 1995 bei 27,8 Prozent (45 674 von 164 227).⁵⁰

Allerdings hat die Zahl der mitfinanzierten Wohnungen nur begrenzte Aussagekraft, weil sie nicht über die Höhe der Mitfinanzierung informiert. Zudem sind zwei weitere Entwicklungen bei den mitfinanzierten Wohnungen wichtig: Zum einen änderten sich die Anteile der mitfinanzierten Ein-, Mehrfamilienhaus- und Eigentumswohnungen an den Neubauwohnungen nachhaltig (*Graphik 3 und Tabelle 2*, S. 113 und 118): das Engagement der Landesbausparkassen an der Mitfinanzierung von Wohnungen in neu errichteten Mehrfamilienhäusern ging stark zurück; bei den neuen Eigenheimwohnungen hingegen nahm es stark zu; besonders kräftig aber expandierte der Anteil der neugebauten Eigentumswohnungen, vornehmlich in den letzten Jahren. Insgesamt sank der Anteil der mitfinanzierten Neubauwohnungen in Mehrfamilienhäusern von rund 40 Prozent in den späten fünfziger Jahren auf rund elf Prozent in den letzten zehn Jahren. Der Anteil der neuen Eigenheimwohnungen an den mitfinanzierten Wohnungen hingegen stieg von gut 55 Prozent in den späten fünfziger Jahren auf 75 bis 80 Prozent Mitte der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre und sank seither leicht, auf rund zwei Drittel der LBS-mitfinanzierten Wohnungen. Hierin zeigt sich eine gewisse Standfestigkeit des Eigenheimbaus. Er bildete gewissermaßen den Sockel des Wohnungsbaus. Die Bautätigkeit zur eigenen Nutzung ist zwar auch deutlich den konjunkturellen Schwankungen und Rentabilitätsüberlegungen unterworfen, doch weniger stark als der Mietwohnungsbau. Neue Eigentumswohnungen schließlich machten in den späten fünfziger Jahren erst weniger als zwei Prozent der Neubauwohnungen von LBS-Sparern aus; gegenwärtig sind es etwa 20 Prozent. Dies spiegelt eine allgemeine Tendenz wider: Die Bevölkerung nahm Eigentumswohnungen, die schon seit 1951 am Markt sind, allmählich an. Darin wirkt sich die Verteuerung des Bauens aus, die es manchen Bevölkerungsgruppen nahelegt, die Eigentumswohnung als Ausweg, gewissermaßen als „Eigenheim auf der Etage“ zu wählen. Ferner wirkte sich der gewachsene Lebensstandard aus, der es Alleinstehenden und Paaren nahelegt, die Eigentumswohnung der Mietwohnung vorzuziehen. Und schließlich wirkt sich auf die gesellschaftliche Akzeptanz der Eigentumswohnung auch die bessere Bauausführung der vergangenen Jahre aus, was Schall- und Wärmedämmung etc. angeht.

Doch nicht nur die Mitfinanzierung von Neubauwohnungen veränderte sich nachhaltig. Daneben wurde die Mitfinanzierung des Kaufs vorhandener Eigenheime, Mehrfamilien- und Eigentumswohnungen zu einem wichtigen

50 Berechnet nach Geschäftsstelle öffentlicher BSPKn: JB 1970, S. 82; 1980, S. 25*; 1996, S. 75, 79, sowie Ziercke: Entwicklungen, S. 97.

Geschäftszweig. Deshalb verliert die Neubaustatistik mehr und mehr an Aussagekraft für die Wohnungsbaufinanzierung der Landesbausparkassen (siehe *Graphik 4 und Tabelle 3*, S. 113 und 119). Anfangs hatte der Kauf noch wenig Gewicht. Bezeichnenderweise erfaßt die Statistik der öffentlichen Bausparkassen mitfinanzierte Wohnungskäufe erst seit 1959. Damals war die Relation Kauf zu Neubau bei den LBS-Sparern 1 zu 6 (10 002 zu 60 450); in den letzten zehn Jahren reichte sie knapp an 1 zu 1 heran. Der Kauf von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern ging bei den LBS-Kunden stärker zurück als der entsprechende Neubau; der Kauf von Eigenheimen nahm wie der Neubau zu, doch nicht so stark; außerordentlich stark expandierte der Kauf von Eigentumswohnungen, weit stärker als der Neubau; Kaufeigentumswohnungen machen gegenwärtig mehr als ein Drittel aller Wohnungskäufe aus, die die öffentlichen Bausparkassen mitfinanzieren.

Es wäre aufschlußreich, die Veränderungen näher zu analysieren und zur Entwicklung der Baukonjunktur, Baupreise, Einkommen, Abschreibungsmöglichkeiten usw. in Beziehung zu setzen. Doch drei Hinweise müssen hier als Fazit dieses Teils genügen: 1) Die Verbindung von Eigenheimwohnung und Bausparen, die immer der dominierende Schwerpunkt der Landesbausparkassen war, hat sich in den letzten Jahren noch enger gestaltet als in der Frühzeit. 2) Die Mitfinanzierung von Wohnungskäufen hat annähernd gleich große Bedeutung gewonnen wie die Neubautätigkeit. 3) Die Finanzierung des Baus und, mehr noch, des Kaufs von Eigentumswohnungen hat sich nach anfänglichem Dümpeln zu einem bedeutenden Geschäftsfeld entwickelt.

Hier ist noch ein Finanzierungsbereich zu nennen, der für die öffentlichen Bausparkassen spezifisch war und ist: Auch Gemeinden und Gemeindeverbände schlossen und schließen Bausparverträge ab. Zwar hatten der Reichsinnen- und -finanzminister dies 1936 mit der Begründung untersagt, daß man bei Bausparverträgen keine feste Zusage über Höhe und Zeitpunkt der Zuteilung erhalte, was offenbar Bedenken hinsichtlich einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung weckte. Doch nach dem Krieg war es gängige Praxis, daß Kommunen und Kommunalverbände Bausparverträge abschlossen und mit den Darlehen Wohnungsbaufolgeleistungen finanzierten – wie den Bau von Schulen, Krankenhäusern, Kindergärten und Verwaltungsgebäuden. An diese Praxis knüpften sich heftige Diskussionen. Denn die Kommunen schlossen Großverträge ab, was Befürchtungen hervorrief, die Zuteilungsusancen etc. des Bausparkollektivs könnten in Gefahr geraten. Ende 1966, um ein Beispiel herauszugreifen, verwalteten die öffentlichen Bausparkassen 9225 kommunale Bausparverträge. Dies waren nur 0,3 Prozent der Verträge. Die Vertragssumme belief sich freilich auf insgesamt 2,38 Mrd. DM – 4,4 Prozent des Gesamtbestands. Dies waren im Durchschnitt der kommunalen Verträge 258 000 DM, wohingegen die Durchschnittssumme aller

Verträge 18 980 DM betrug. Die Landesbausparkassen argumentierten, die Liquiditätslage sei so gut, daß kein Schaden zu befürchten sei, solange das kommunale Engagement in engen Grenzen bleibe.⁵¹ Auch Ende 1996 hatten nur wenige öffentliche Haushalte einen Bausparvertrag bei der Landesbausparkasse; die Vertragssumme freilich war im Durchschnitt höher als eine Million DM, während sie sich im gesamten Durchschnitt auf 34 809 DM (zuteilte Verträge) bzw. 35 036 DM (nicht zuteilte Verträge) belief.⁵²

Wie hoch war der Anteil der Landesbausparkassen an der Wohnungsbaufinanzierung? Von 1950 bis 1970 wurden 387,7 Mrd. DM in den Wohnungsbau investiert. Davon waren 19,2 Prozent (74,3 Mrd. DM) öffentliche Mittel, 25,9 Prozent (100,6 Mrd. DM) „Sonstige Mittel“ (Eigenkapital, Arbeitgeber-, Mieterdarlehen und -zuschüsse), und 54,9 Prozent (212,8 Mrd. DM) stammten vom Kapitalmarkt. Hinter diesen Zahlen verbirgt sich, daß die öffentliche Hand ihren Anteil an der Wohnungsbaufinanzierung stark reduzierte (von 43,9 % 1950 auf 6,6 % 1970) und daß parallel dazu die Mittel des Kapitalmarktes und die sonstigen Mittel außerordentlich stark zunahmen (Kapitalmarktmittel von 29,9 % 1951⁵³ auf 64,2 % 1970; sonstige Mittel von 14,2 % 1950 auf 29,2 % 1970). Schlüsselte man die Kapitalmarktmittel weiter auf, so waren daran die Bausparkassen mit 35,8 Prozent (76,2 Mrd. DM), die Pfandbriefinstitute mit 29,9 % (63,6 Mrd. DM), die Sparkassen mit 24,7 Prozent (52,6 Mrd. DM), die Lebensversicherungen mit 7,7 Prozent (16,4 Mrd. DM) und die Sozialversicherungen mit 1,9 Prozent (4,0 Mrd. DM) beteiligt.⁵⁴ Hinter diesen Zahlen verbergen sich wiederum starke Veränderungen: Der Anteil der öffentlichen und privaten Bausparkassen an den jährlichen Auszahlungen der Kapitalsammelstellen schwankte in den fünfziger Jahren zwischen einem Fünftel und einem Drittel, erreichte in den späten sechziger und in den siebziger Jahren 50 Prozent und mehr, ging in der ersten Hälfte der achtziger Jahre auf etwa ein Drittel zurück und lag Anfang der neunziger Jahre bei 30 bis 32 Prozent.⁵⁵ Der

51 Geschäftsstelle öffentlicher BSKn: JB 1964, S. 39, und 1966, S. 45 f., und 1970, S. 80.

52 Am 31.12.1996 hatten öffentliche Haushalte 848 nicht zuteilte Verträge über 910 Mio. DM und 1429 zuteilte Verträge über 1 636 Mio. DM; Geschäftsstelle öffentlicher BSKn: JB 1996, S. 68 f.

53 Hier wird auf 1951 verwiesen, weil 1950 die Kapitalmarktmittel – trendwidrig – mit 41,9 % außergewöhnlich hoch waren, vornehmlich auf Grund außerordentlich hoher Sparkassenmittel; siehe dazu Fey: Der Wohnungsbau 1954, S. 169.

54 Berechnet nach Blumenroth: Wohnungspolitik, S. 353, bei Schulz: Sparkassen und Wohnungsbaufinanzierung, S. 243 f.

55 Die Angaben in der Literatur variieren außerordentlich stark, u. a. wegen Veränderungen der Systematik und großer Abgrenzungsschwierigkeiten (durch unterschiedliche Einbeziehung von Vorfinanzierung, Bestandsmaßnahmen etc.). Hier einschließlich der ausgezahlten Bausparguthaben nach Blumenroth: Wohnungspolitik, S. 353 (für 1950–1970), Jökl: Entwicklung, S. 678 (Stichjahre 1955–1980); Jökl: Bausparen, S. 264 (für 1983–1991).

4 Ausblick

Die öffentlichen Bausparkassen haben in dem gewaltigen Aufschwung, den sie während der Nachkriegszeit nahmen, offensichtlich ihren Charakter verändert: Sie haben den sozialreformerischen Ansatz, der die frühe Bausparbewegung kennzeichnete, hinter sich gelassen. Der Bausparvertrag erscheint als Produkt, das sich am Markt zu bewähren hat und das den Präferenzen der Bevölkerung entsprechen muß, wenn es Erfolg haben soll. Ebenso scheinen sie ihren Charakter als Kinder der Not abgestreift zu haben, einer Not, in der allein das Vertrauen in die eigenen Kräfte die gemeinschaftliche Selbsthilfe stimulierte. Sie sind Elemente der strukturellen wohlfahrtsstaatlichen Politik geworden, bei der, neben der Selbsthilfe, im Hintergrund der Staat die Bedingungen durch Prämien und steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten schafft.

In der jüngsten Vergangenheit zeichnete sich eine Reihe von Hauptentwicklungen ab.⁵⁹ Erstens: Mit der neuen Bauspar- und Wohneigentumsförderung vom Herbst 1995 begann ein neuer Bausparboom, mindestens aber die Stabilisierung des Bauspargeschäfts, wie die große Zahl der seither abgeschlossenen Verträge zeigt. Unter den Bausparzwecken rangieren nach wie vor der Bau und Kauf eines Eigenheims oder einer Eigentumswohnung an erster Stelle. Dies wird vermutlich weiterhin der Fall sein, obwohl gegenwärtig die (weniger zahlreichen) Kinder der Aufbaugeneration das Wohneigentum ihrer Eltern erben. Doch daß die alten Bundesländer mit einer Wohneigentumsquote von 42 Prozent weiterhin hinter den meisten europäischen Ländern zurückliegen, weist darauf hin, daß die Erhöhung des Wohneigentums auch künftig ein bedeutendes Bausparpotential birgt. Dies gilt noch stärker für die neuen Bundesländer, in denen die Wohneigentumsquote erst wenig über 26 Prozent hinausgelangt ist. Auch dürften die zunehmenden Schwierigkeiten der staatlichen Alterssicherung dem Wunsch nach der Immobilie und insbesondere nach dem Eigenheim Auftrieb geben. Auch dies ist die Diffusion einer ehemals spezifisch mittelständischen Form der Altersvorsorge in der Gesamtgesellschaft.

Zweitens gewinnen neben dem Neubau die Sanierung, Modernisierung und der Ausbau des Altbestandes für das Bausparen zunehmend an Bedeutung. Dies ist ein schon lange währendes Problem. Es ist im Anschluß an die von der Neubaupolitik bestimmten ersten Jahrzehnte der Bundesrepublik gewissermaßen die zweite Phase der Nachkriegsbaupolitik, zumal die Ansprüche der Bevölkerung an Größe und Qualität der Wohnungen beträchtlich stiegen. Bereits 1965 hatten

59 Siehe dazu Geschäftsstelle öffentlicher BSKn: JB 1995, S. 30–35, und 1996, S. 33–40.

fast 18 Prozent der Sparer bei den öffentlichen Bausparkassen während des Ansparens das Ziel, mit dem Vertragskapital nicht neu zu bauen, sondern vorhandenes Wohneigentum instandzusetzen, zu modernisieren oder umzubauen.⁶⁰ In den neuen Bundesländern besitzt das Problem besonders großes Gewicht, weil dort rund zwei Drittel der Wohnungen aus der Zeit von vor 1945 stammen und sich während der DDR-Zeit ein gewaltiger Sanierungs- und Modernisierungsbedarf aufgestaut hat. Doch in geringerem Umfang gilt dies auch für die alten Bundesländer. Hier wurde rund ein Drittel des Wohnungsbestandes vor dem Zweiten Weltkrieg errichtet. Zunehmend müssen auch die Bauten modernisiert werden, die in der unmittelbaren Nachkriegszeit errichtet wurden.

Neben Neubau und Sanierung sowie Modernisierung haben in jüngster Zeit – drittens – weitere Arbeitsbereiche der Landesbausparkassen an Bedeutung gewonnen. Dies ist zum einen die Vermittlung von Immobilien. Hier sind die öffentlichen Bausparkassen bereits seit den fünfziger Jahren tätig, doch dieser Bereich nahm in jüngster Zeit an Bedeutung zu. Zum anderen wird in dem zusammenwachsenden Europa das Auslandsgeschäft wichtiger: nicht nur in der Europäischen Union, sondern auch in den maroden Wohnungswirtschaften Osteuropas. Schon 1962 hatten Bausparkassen und Bausparkassenverbände die Europäische Bausparkassenvereinigung gegründet, um international Erfahrungen auszutauschen.⁶¹ Doch erst seit einer Novelle von 1990 zum Bausparkassengesetz dürfen die deutschen Bausparkassen sich auch geschäftlich im Ausland engagieren.⁶² Insbesondere der osteuropäische Markt – aber nicht nur er – bietet vielfältige Möglichkeiten der Kooperation von der Beratung und organisatorischen Zusammenarbeit bis zum unternehmerischen Engagement bei der Wohnungsbaufinanzierung durch die Landesbausparkassen. Zu prüfen bleibt freilich, ob und inwieweit dies mit dem Regionalprinzip der Bausparkassen harmoniert.

In allerjüngster Zeit haben bei der Wohnungsbaufinanzierung der Landesbausparkassen – viertens – folgende Trends Bedeutung gewonnen: die Anstrengungen, preiswerter als bislang zu bauen. Dies war bereits das erklärte Ziel der Wohnungspolitik mindestens seit Gründung der Bundesrepublik und ist auch in Zukunft eine Daueraufgabe. Hinzugesellt haben sich zwei neuere Zwecke: das altengerechte und das ökologische Bauen. Dies sind offensichtlich ebenfalls Daueraufgaben der Wohnungsbaufinanzierung. Insofern scheint das Bauspargeschäft heute noch keineswegs seinen „Gleichgewichtszustand“ erreicht zu haben, sondern vor weiteren Aufgaben zu stehen.

60 Geschäftsstelle öffentlicher BSKn: JB 1968, S. 47.

61 Geschäftsstelle öffentlicher BSKn: JB 1962, S. 27.

62 Zur Novelle vom 13.12.1990 siehe Lehmann/Schäfer/Cirpka: Kommentar Bausparkassengesetz, 4. Aufl.

Anteil der Sparkassen schwankte innerhalb eines Korridors von 20 bis 25 Prozent. Die Pfandbriefinstitute hatten in den fünfziger bis Mitte der sechziger Jahre einen Anteil von etwa einem Drittel an den Auszahlungen der Kapitalsammelstellen; in den achtziger Jahren war es rund ein Fünftel. Der Anteil der Lebensversicherungen, in den frühen fünfziger Jahren rund ein Sechstel, ging Ende der Fünfziger dauerhaft auf etwa sieben Prozent zurück. Die Sozialversicherungen steuerten bis in die siebziger Jahre rund zwei Prozent bei.⁵⁶

Die Kapitalauszahlungen der Bausparkassen in absoluten Beträgen zeigt *Graphik 5* (S. 114). Ähnlich wie das Neugeschäft (*Graphik 2*, S. 112), doch durch den baupartechischen Mechanismus verzögert und leicht geglättet, spiegelt sie die Expansion der späten siebziger Jahre, den Einbruch der achtziger und den Aufschwung der neunziger wider. Dabei blieb freilich der Anteil der öffentlichen Bausparkassen hinter dem der privaten beträchtlich zurück. Der Anteil der Landesbausparkassen am Neugeschäft aller Bausparkassen (nach Bausparsummen) betrug 1960 rund 40 Prozent. Er sank bis etwa 1975 auf rund 30 Prozent und verharrt seither bei diesem Anteil. Entsprechend bauten die privaten Bausparkassen ihren Anteil am Neugeschäft von 60 auf 70 Prozent aus (*Graphik 6*, S. 114). Die gleiche Schere zwischen den privaten und den öffentlichen Bausparkassen – von der Relation 40 : 60 zu 30 : 70 – findet sich im selben Zeitraum ohne markante Abweichungen auch bei den Zuteilungen und beim Vertragsbestand insgesamt. Somit stellt sich die Frage an die Praktiker, warum die Landesbausparkassen ihre Wettbewerbsvorteile – den arbeitsteiligen Verbund mit den Sparkassen, die Präsenz in deren Filialen und die Finanzierung aus einer Hand – nicht in einen Marktvorsprung gegenüber den privaten ummünzen konnten.⁵⁷

Über die laufenden Auszahlungen hinaus ist die Übersicht über die Wohnungsbaukreditbestände der Kapitalsammelstellen geeignet, die Position der Landesbausparkassen bei der Wohnungsbaufinanzierung noch genauer zu bestimmen. Die bestehenden Wohnungsbaukredite aller Kreditgeber an inländische Unternehmen und Privatpersonen betrugen Ende 1970 208,3 Mrd. DM, 1990 1024,0 und Ende 1996 1741,9 Mrd. DM. Daran hatten die Bausparkassen einen Anteil von 34,7 bzw. 132,5 und 185,1 Mrd. DM: Ihr Marktanteil ging von 16,7 über 12,9 auf 10,6 Prozent zurück – und zwar bei den öffentlichen von 6,0 über 4,0 auf 3,2 Prozent und bei den privaten von 10,6 über 9,0 auf 7,5 Prozent (jeweils Ende 1970, 1990 und 1996). Leicht rückläufig waren auch die Marktanteile der Giro-

⁵⁶ Seit 1977 weist die Statistik sie nicht mehr bei den Kapitalsammelstellen aus. Belege ebda.

⁵⁷ Dies zeigt die (hier aus Platzgründen nicht abgedruckte) graphische Umsetzung der Anteile von Vertragsbestand und Zuteilungen gemäß Tabelle 1. Siehe auch oben, bei Anm. 41. Zur Wettbewerbssituation zwischen den öffentlichen und privaten Bausparkassen 1957–1962 siehe Fein: Wettbewerbssituation, S. 163–249.

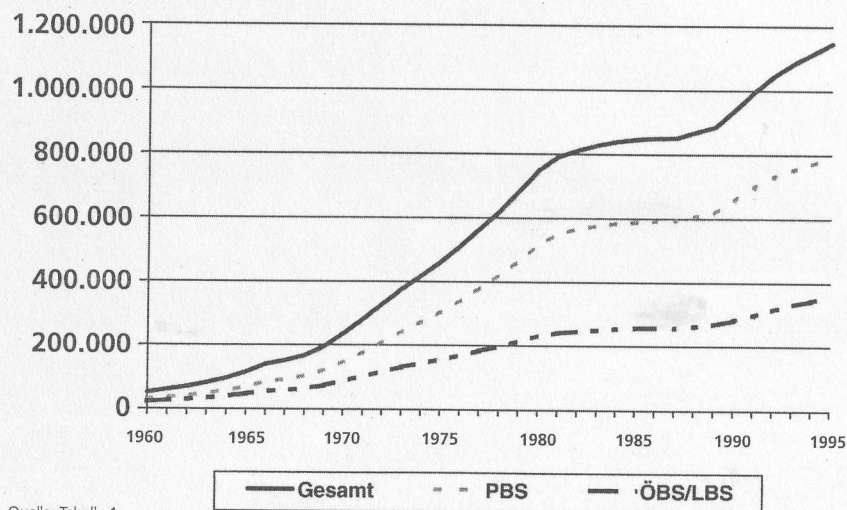
zentralen (von 8,3 über 6,7 auf 7,9 %) und der Versicherungsunternehmen (von 8,3 und 8,3 auf 7,1 %). Stark gingen die Marktanteile der Realkreditinstitute zurück (von 33,0 über 21,9 auf 15,2 % insgesamt), darunter bei den öffentlich-rechtlichen Instituten besonders stark. Viele private Hypothekenbanken sind Töchter der Kreditbanken, und diese gewannen stark Marktanteile hinzu (von 4,7 über 13,8 auf 18,3 %). Dasselbe gilt für den Genossenschaftsverbund (von 4,9 über 11,1 auf 13,0 %). Auch die Sparkassen gewannen Marktanteile an den Wohnungsbaukreditbeständen, allerdings nur leicht: Ende 1970 und 1990 waren es 23,2 und Ende 1996 24,7 Prozent. Doch damit blieben sie freilich die mit Abstand wichtigsten Institute der Wohnungsbaufinanzierung.⁵⁸

Als letzte historische Entwicklungslinie bei der Wohnungsfinanzierung der Landesbausparkassen sei die Berufsstruktur der Sparer genannt. Sie veränderte sich in nachgerade dramatischer Weise. Grob gesagt verloren die Selbständigen in Handel, Handwerk und Industrie sowie die Freien Berufe gewaltig an Anteilen, während die unselbständig Beschäftigten stark hinzugewannen. Unter diesen wiederum waren die Angestellten die großen Gewinner (siehe *Tabelle 4*, S. 120). Dahinter verbergen sich vornehmlich zwei allgemeine Entwicklungen von elementarer gesellschaftlicher Bedeutung: zum einen der Anstieg der Einkommen und die Hebung des Wohlstandsniveaus, was den Bausparvertrag und mittelfristig auch das Wohneigentum in die Reichweite von immer mehr Menschen im mittleren und unteren Bereich der Einkommenspyramide rückte. Die Umschichtung der LBS-Sparer von den Selbständigen (und Beamten) zu den Angestellten und Arbeitern ist zuvörderst dadurch bedingt, daß die Einkommen und Konsummöglichkeiten der letzteren stark zugenommen haben. Die zweite elementare gesellschaftliche Veränderung sind die Umschichtungen im Erwerbssystem von den Selbständigen zu den unselbständig Erwerbstätigen, was sich auch in den entsprechenden Relationen unter den Bausparern widerspiegelt, sowie die Entwicklung von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft. Dies läßt die Zahl der Arbeiter im Erwerbssystem relativ und absolut zurückgehen und die der Angestellten stark wachsen – seit 1987 gibt es in Deutschland mehr Angestellte als Arbeiter.

⁵⁸ Nach der Übersicht 1970–1997 in dem Beitrag (ohne Verfasser): Marktanteile: Wie lange noch stabile Verhältnisse? In: Der Langfristige Kredit 48 (1997), S. 583 f.; siehe auch Geschäftsstelle öffentlicher BSKn: JB 1996, S. 13, 82; für ca. 1950–1962 siehe Fein: Wettbewerbssituation, passim.

Graphik 1: Entwicklung des Bauspargeschäfts 1960–1995

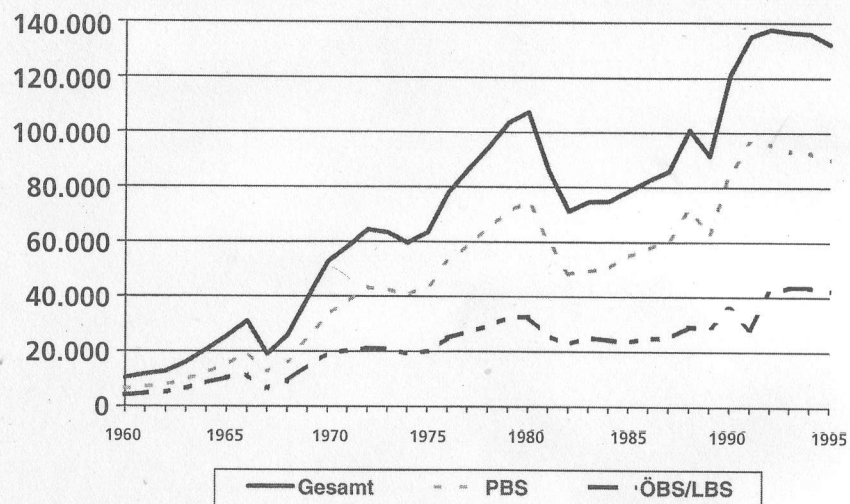
Vertragsbestände am Jahresende – Bausparsummen in Mio. DM



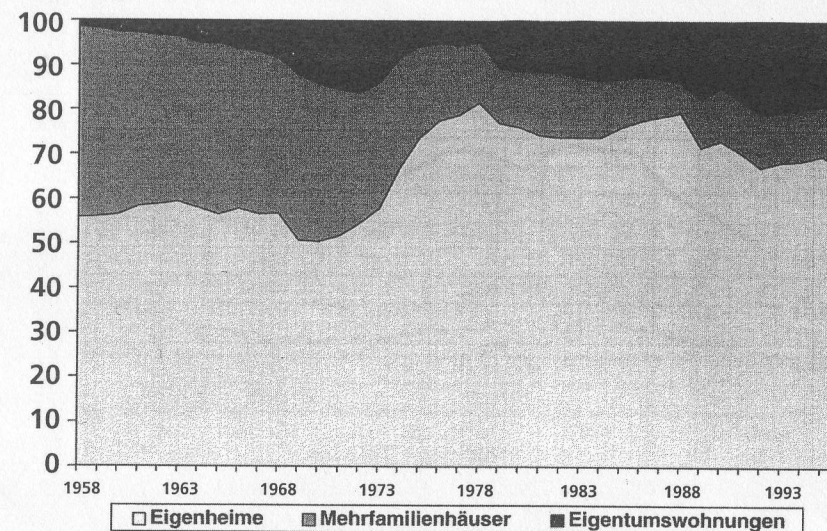
Quelle: Tabelle 1

Graphik 2: Entwicklung des Bauspargeschäfts 1960–1995

Neugeschäft – Bausparsummen in Mio. DM



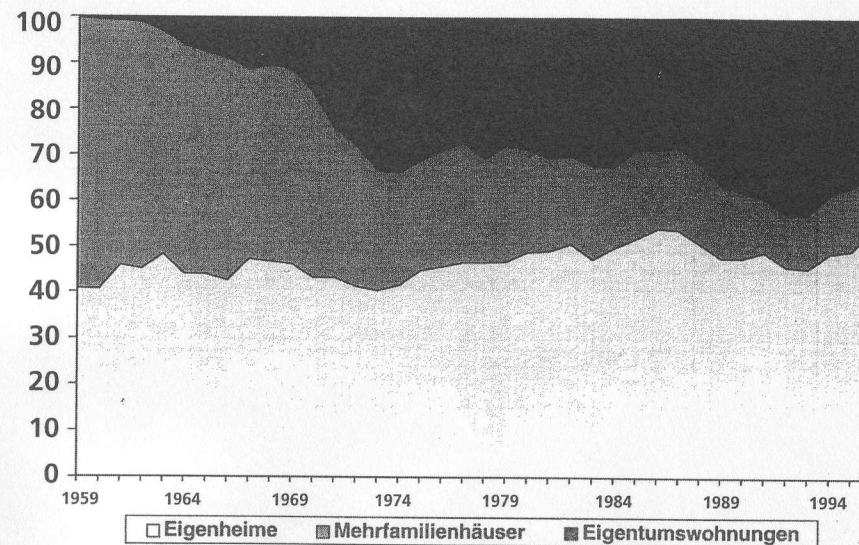
Quelle: Tabelle 1

Graphik 3: Die von den öffentlichen Bausparkassen mitfinanzierten Wohnungen 1958–1996 in Prozent – Neubau

Eigenheime: Wohngebäude mit 1 oder 2 Wohnungen

Mehrfamilienhäuser: Wohngebäude mit 3 oder mehr Wohnungen

Quelle: Tabelle 2

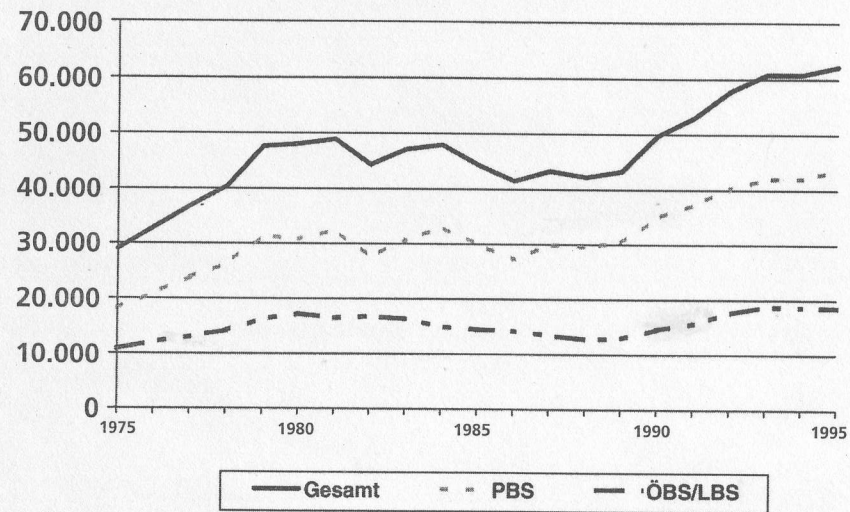
Graphik 4: Die von den öffentlichen Bausparkassen mitfinanzierten Wohnungen 1959–1996 in Prozent – Kauf

Erläuterungen wie Graphik 3

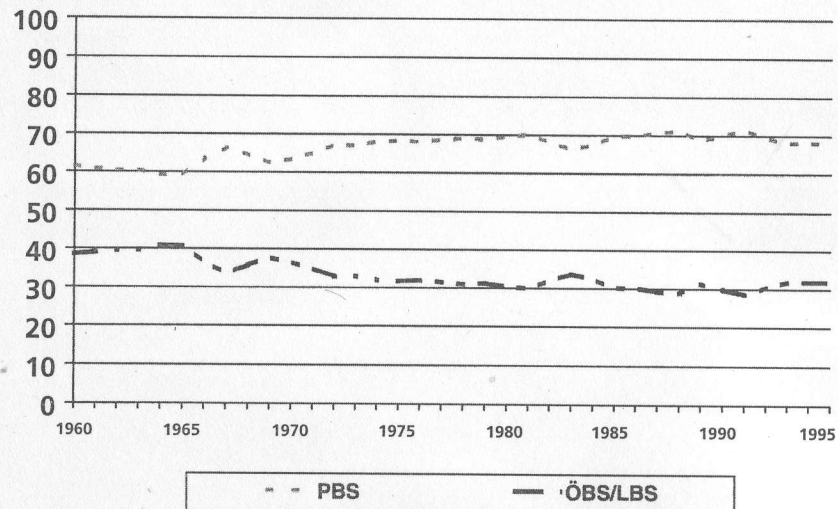
Quelle: Tabelle 3

Graphik 5: Die Finanzierungsleistung der Bausparkassen 1975–1995

Kapitalauszahlungen in Mio. DM



Quelle: Tabelle 1

Graphik 6: Entwicklung des Bauspargeschäfts 1960–1995Anteile der ÖBS/LBS und PBS am gesamten Neugeschäft in Prozent
(nach Bausparsummen)

Quelle: Tabelle 1