

---

Sebastian Heckelmann

↳

# **Die Wohnungspolitik des Bundes unter der CDU/CSU-FDP-Koalition**

**Eine Beurteilung von Einsatz und Reformen  
wohnungspolitischer Steuerungsinstrumente in  
der Zeit von 1982 bis 1995**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>IX</b>
<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>1 Grundlagen der Wohnungspolitik</b> .....	<b>4</b>
1.1 Wohnungsversorgung als Staatsaufgabe .....	5
1.2 Systematik wohnungspolitischer Steuerungsinstrumente des Bundes .....	9
1.3 Erklärungsmuster staatlichen Handelns im Bereich der Wohnungsversorgung .....	13
<b>2 Phasen bundesdeutscher Wohnungspolitik</b> .....	<b>16</b>
2.1 Verwaltung des Mangels in den ersten Nachkriegsjahren (1945–1949) .....	16
2.2 Wiederaufbau durch staatliche Förderung mit langfristiger Liberalisierungsperspektive (1950–1957).....	18
2.2.1 Grundlegung der Wohnungsbauförderung im Ersten Wohnungsbaugesetz .....	18
2.2.2 Auseinandersetzung um die Eigenheimförderung und das Zweite Wohnungsbaugesetz .....	23
2.2.3 Erste Liberalisierungsschritte im Altwohnungsbestand.....	25
2.3 Liberalisierung des Altwohnungsbestandes mit begleitendem Wohngheldausbau (1958–1969).....	26
2.4 Abschwächung der Liberalisierung durch umfassenderen Mieterschutz sowie breite Streuung von Eigentum und Verbesserung der Wohnungsqualität (1970–1979) .....	29
2.4.1 Mieterschutz- und Wohngheldverbesserungen .....	29
2.4.2 Veränderungen in den Zielsetzungen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus.....	31
2.4.3 Verbesserung der Wohnungsqualität durch Modernisierungsförderung .....	33
2.4.4 Wesentliche Änderungen der Förderung im Rahmen von Steuervergünstigungen .....	34

2.5	Stärkere Orientierung am marktwirtschaftlichen Prinzip (seit 1980) .....	35
2.5.1	Zielvorstellungen der politischen Parteien und Übersicht über wichtige Entscheidungen der konservativ-liberalen Koalition .....	36
2.5.2	Maßnahmen zur Bekämpfung der Fehlbelegung im sozialen Wohnungsbau als letzte wohnungspolitische Entscheidung unter der sozial-liberalen Regierung .....	41
<b>3</b>	<b>Kriterien zur Beurteilung wohnungspolitischer Steuerungsinstrumente .....</b>	<b>44</b>
3.1	Ausgangspunkte der Kriterienbildung .....	44
3.1.1	Der Glaubenskrieg in der wohnungspolitischen Theoriediskussion als Grundproblem .....	44
3.1.2	Beurteilungskriterien in anderen Untersuchungen .....	46
3.2	Mitnehmereffekte und Systemkonformität .....	49
3.3	Wohnungspolitische Problemgruppen als Begründung für die Relevanz der Kriterien Verteilungs- und Segregationswirkung .....	51
3.3.1	Problemgruppenbestimmung durch Identifikation unterversorgter Haushalte .....	51
3.3.2	Geringes Einkommen und Diskriminierung als präziseste Problemgruppeneigenschaften .....	56
3.3.2.1	Wohnungsversorgungsprobleme aufgrund geringen Einkommens .....	56
3.3.2.2	Wohnungsversorgungsprobleme aufgrund von Diskriminierungen .....	65
3.4	Besonderheiten des Wohnungsmarktes als Begründung einer Konzentration staatlicher Hilfe auf die Problemgruppen .....	67
3.4.1	Besonderheiten des Gutes Wohnung .....	68
3.4.2	Real steigende Baukosten .....	73
3.4.3	Investitionsverhalten und Entwicklung der Miethöhe .....	75
3.5	Differenzierte Betrachtung der „Filtering-Theorie“ als Begründung für die Notwendigkeit eines sozial gebundenen Angebots .....	81
3.5.1	Grundzüge und politische Instrumentalisierung der „Filtering-Theorie“ .....	81
3.5.2	Kritik an der radikalen Filtering-Strategie .....	83
3.5.3	Kritik an der gemäßigten Filtering-Strategie und der Angebotswirkung des Wohngeldes .....	83

3.6	Möglichkeiten und Grenzen einer vorausschauenden Wohnungspolitik .....	88
3.6.1	Ökonomische und demographische Bestimmungsfaktoren der Wohnungsnachfrage .....	88
3.6.2	Vorhersehbarkeit der Entwicklung ab Ende der achtziger Jahre .....	91
<b>4</b>	<b>Darstellung und Kritik von Einsatz und Reformen der wohnungspolitischen Steuerungsinstrumente .....</b>	<b>94</b>
4.1	Mietrecht .....	94
4.1.1	Liberalisierung im Jahr 1982 .....	95
4.1.2	Grundsätzliches Festhalten an der Liberalisierung trotz Wohnungsnot zu Beginn der neunziger Jahre .....	100
4.2	Förderung von Eigentümerwohnungen .....	104
4.2.1	Besonderheiten der Förderung von Eigentümerwohnungen und daraus resultierende Beurteilungsprobleme .....	105
4.2.2	Von der Reform der steuerlichen Wohneigentumsförderung zum „Eigenheimzulagengesetz“ .....	111
4.2.2.1	Regelung in der Ausgangssituation .....	111
4.2.2.2	Umstellung auf die Konsumgütlösung durch die Reform der steuerlichen Wohneigentumsförderung .....	114
4.2.2.3	Progressionsunabhängige Förderung durch das „Eigenheimzulagengesetz“ .....	119
4.2.3	Bausparförderung und Bausparzwischenfinanzierungsprogramme ...	125
4.2.4	Ergänzende Förderung von Eigentümerwohnungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus .....	129
4.3	Förderung von Mietwohnungen .....	131
4.3.1	Steuerliche Instrumente und Zinsverbilligungsprogramme .....	131
4.3.1.1	Beschleunigte Abschreibung nach § 7 Absatz 5 Einkommensteuergesetz .....	132
4.3.1.2	Weitere einkommensteuerliche Maßnahmen und Zinsverbilligungsprogramme zur Anregung des Wohnungsbaus .....	136
4.3.1.3	Abschaffung des steuerbegünstigten Wohnungsbaus .....	139
4.3.1.4	Sonderproblematik der Bekämpfung von Steuersparmodellen .....	140

4.3.2	Konzeptionelle Reformen des sozialen Wohnungsbaus und Mittleinsatz im sozialen Mietwohnungsbau .....	142
4.3.2.1	Defizite des Fördersystems im sozialen Wohnungsbau .....	142
4.3.2.2	Flexibilisierung des Fördersystems durch den dritten Förderweg und die einkommensorientierte Förderung .....	144
4.3.2.3	Veränderung der Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus .....	150
4.3.2.4	Gewährung von Bundesmitteln und Beeinflussung der Größe des gebundenen Wohnungsbestandes .....	151
4.3.3	Abschaffung der Steuervergünstigungen und Auflagen gemeinnütziger Wohnungsunternehmen .....	157
4.4	Subjektförderung durch Wohngeld .....	164
<b>5</b>	<b>Darstellung und Kritik besonderer Maßnahmen für die neuen Bundesländer .....</b>	<b>173</b>
5.1	Ausgangsbedingungen nach der Wiedervereinigung .....	173
5.2	Regelung der Bestandsmieten und verbessertes Wohngeld .....	177
5.3	Privatisierungspolitik .....	185
5.4	Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität des Wohnungsbestandes und zur Förderung des Neubaus .....	191
<b>6</b>	<b>Gesamtbewertung der konservativ-liberalen Wohnungspolitik .....</b>	<b>196</b>
6.1	Beurteilung der Gesamtstrategie und des Zusammenwirkens der einzelnen Instrumente .....	196
6.2	Bestimmungsfaktoren wohnungspolitischer Entscheidungen .....	202
6.3	Reformvorschläge .....	203
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>206</b>
	<b>Quellenverzeichnis .....</b>	<b>224</b>
	<b>Anhang .....</b>	<b>225</b>