

NICE: Boom to Bust - Hintergründe und Konsequenzen der Wohnungsmarktkrise in Spanien

Thorsten Heitkamp

(Dr.-Ing. Thorsten Heitkamp, Technische Universität Dortmund, 44227 Dortmund, Germany, thorsten.heitkamp@tu-dortmund.de)

1 ABSTRACT

Nach einer langen NICE (non-inflationary constant expansion) Phase Anfang des neuen Jahrtausends, die Spanien neben einem stetigen Einwohnerzuwachs auch einen Bauboom bescheerte, ist spätestens seit Anfang 2008 in Spanien einer der stärksten Einbrüche am Wohnimmobilienmarkt in Europa zu verzeichnen. Aufgrund des bis zum Jahr 2007 hohen Anteils der Bauwirtschaft am gesamten BIP Spaniens (13 %) hat dieser Einbruch große Konsequenzen für die spanische Gesellschaft. Die Wohnbautätigkeit nahm drastisch ab, hunderttausende Arbeitsplätze gingen verloren, die Arbeitslosenquote stieg auf über 20 %. Hypotheken können vermehrt nicht zurückgezahlt werden, die Nachfrage nach Konsumgütern ist rückläufig, was wiederum Konsequenzen für die gesamte Realwirtschaft hat. Im Fokus dieses Beitrages stehen jedoch die Hintergründe der Immobilienkrise Spaniens, insbesondere die Rolle der spanischen Bauplanungsrechts und der spanischen Wohnungspolitik.

„Veränderung als Voraussetzung für Stabilität von Städten und Regionen“ ist der thematische Mittelpunkt der REAL CORP 2011-Konferenz. Das Beispiel der Wohnungsmarktkrise in Spanien zeigt sehr deutlich, dass Veränderung bzw. räumliche Entwicklungsdynamik nicht immer gleichzusetzen ist mit einem positiven Wandel, sondern auch neue Herausforderungen an die Raumentwicklung hervorrufen kann, deren Bewältigung einen neuen „Lebenszyklus von Städten und Regionen“ einfordern muss.

2 BOOM TO BUST

2.1 Hintergründe und Konsequenzen

Zyklische Phasen an den Wohnungsmärkten sind nichts Neues. Eine gemeinsame Studie verschiedener europäischer Nationalbanken (Banco de España 2010: 17) hat ergeben, dass die Wohnungsmärkte dieser Länder seit dem Jahr 1980 mehrere komplette Zyklen durchlaufen haben - Deutschland ausgenommen. In Spanien umfasst die letzte steile Aufschwungphase des Wohnimmobilienmarktes die Jahre 1997-2007, wobei die Jahre 2003-2007 die heiße, spekulative Phase bilden. Im Jahr 2006 wurden mehr als 720.000 Baugenehmigungen erteilt, bei einem geschätzten Bedarf von 350.000-400.000 Wohneinheiten/Jahr. Das enorme, den eigentlichen Bedarf weit übertreffende Angebot an neuen Wohneinheiten ging mit stetig steigenden Preisen einher, ein Merkmal, das die letzte expansive Phase des spanischen Wohnimmobilienmarktes gegenüber vorherigen expansiven Phasen abgrenzt. Preissteigerungen von bis zu 20 % jährlich fachten die Nachfrage weiter an, das Gut Wohnen wurde in den Augen vieler zu einem Spekulationsobjekt, mit dem sich sehr schnell viel Geld verdienen ließ – bis Ende 2007.

Die Hintergründe des spanischen Baubooms insbesondere der Jahre 2003-2007 sind polyrational: Niedrige Zinsen, ein durch die Migration induzierter stetiger Bevölkerungszuwachs und die damit vorhandene Verfügbarkeit ‚billiger‘ Arbeitskraft, sehr ‚entspannte‘ Hypothekar- und Konsumkreditvergabeverfahren, ein kaum vorhandener und zudem teurer Mietwohnungsmarkt, eine den Bodenmarkt liberalisierende Gesetzgebung sowie die allgemeine wirtschaftliche Expansion mit für Spanien niedrigen Arbeitslosenzahlen führten dazu, dass zu Beginn des neuen Jahrtausends der Bausektor noch vor der Tourismusbranche zum stützenden Pfeiler der spanischen Wirtschaft wurde. Die Raumplanung hatte dem auf allen planerischen Ebenen kaum etwas entgegenzusetzen – im Gegenteil, sie forcierte den Prozess (vgl. Kap. 3). Aus diesen Entwicklungen ergibt sich das Paradoxon von einem Überangebot an Wohnungen bei – aufgrund der Preisentwicklung – gleichzeitiger Existenz von Haushalten ohne eigene Wohnung. Zudem hinterließ die massive Bautätigkeit einen gewaltigen ökologischen Fußabdruck: die massive Zersiedelung der Naturräume.

2.1.1 Demografische Entwicklung und Siedlungsflächeninanspruchnahme

In Zeiten vielerorts ‘schrumpfender’ Städte und Gemeinden ist für Spanien zunächst festzuhalten, dass das Land bereits in den Jahren 1990-2000 in einigen Autonomen Gemeinschaften ein deutliches Bevölkerungswachstums verzeichnen konnte, wobei der resultierende Flächenverbrauch überproportional zunahm. Dies ist besonders bemerkenswert, da Spanien in den Jahren 1992-1996 einen zyklischen Abschwung aufwies, der auch die Bauwirtschaft hart traf.

Seit dem Jahr 1997, insbesondere jedoch in den Jahren 2000 – 2006, nahm die Bautätigkeit deutlich zu, unter anderem eine Konsequenz der weiter schnell wachsenden Bevölkerung, die in der genannten Zeitspanne (2000-2006) um 15 % auf fast 47 Millionen Einwohner anwuchs – inkl. der ca. 5,6 Millionen Immigranten, die zu diesem Zeitpunkt 12 % der spanischen Wohnbevölkerung stellten. In diesen Jahren war Spanien für über ein Fünftel des gesamten Flächenverbrauchs in Europa verantwortlich (vgl. Abbildung 1). Ein Paradoxon war, dass, je mehr Wohneinheiten gebaut und Wohnbauland bereitgestellt wurde, desto teurer beide Güter wurden. Das Gesetz von Angebot und Nachfrage war scheinbar außer Kraft gesetzt.

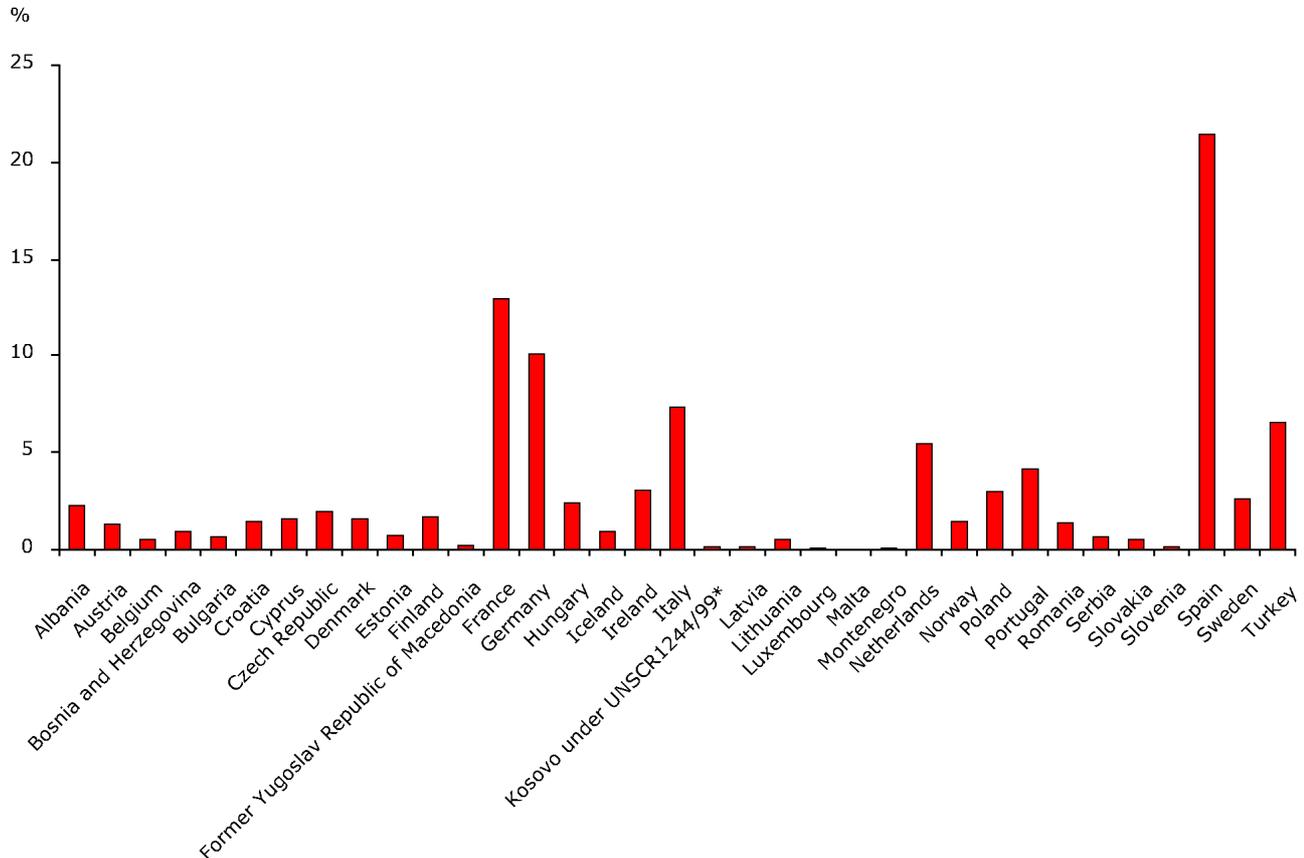


Abb. 1: Durchschnittliche jährliche Flächeninanspruchnahme 2000-2006 (Quelle: website European Environment Agency, EEA)

2.1.2 Wohnbautätigkeit und Wohnbauflächenbevorratung

Im Zuge des Immobilienbooms sind, nach Zahlen des zuständigen spanischen Ministeriums, in den Jahren 2001-2008 4,1 Millionen Wohneinheiten bei einem (geschätzten) Bevölkerungsanstieg um 2,1 Millionen fertig gestellt worden (vgl. Heitkamp 2010). Insgesamt sind ca. 21 % des gesamten spanischen Wohnungsbestandes in den Jahren 1997-2008 erstellt wurden (Ministerio de Fomento 2010). Bei diesen Zahlen ist jedoch zu berücksichtigen, dass in Spanien über 30 % aller Wohnungen als Zweit- bzw. Ferienwohnungen ihre Verwendung finden bzw. für eine spätere Belegung durch Familienmitglieder (insbesondere durch die eigenen Kinder) vorgesehen sind und zeitweise oft leer stehen.

3 DIE ROLLE DER SPANISCHEN RAUMPLANUNG UND WOHNUNGSPOLITIK

Die spanische Raumplanung des 20. und 21. Jahrhunderts lässt sich nach Gaja i Díaz (2005: 5) in fünf Phasen einteilen, die in gewisser Weise auch die Lebenszyklen spanischer Städte und Gemeinden beeinflussten: 1. die Zeit vor dem spanischen Bürgerkrieg (mit äußerst geringer Wohnbautätigkeit), 2. die Phase der Autarkie unter Franco (1939-1959), 3. die Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs (*Desarrollismo*, 1957-1975), der Kernphase der Franco-Diktatur, 4. die Phase der wirtschaftlichen Krise und politischen Transition (1975-1994) sowie 5. die Phase der neoliberalen Entwicklung (*neodesarrollismo*, 1994-2005). Ergänzend kann gesagt werden, dass die 5. Phase bis ca. Ende 2007/Anfang 2008 reichte, um danach zügig in eine 6. Phase der Finanz- und Immobilienkrise überzugehen, die bis heute anhält. Die Phasen 3-6 werden im Folgenden näher betrachtet.

3.1 Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs (*Desarrollismo*, 1957 – 1975)

Diese Zeit stellt den eigentlichen Ausgangspunkt auch der heutigen spanischen Wohnungspolitik dar. Bereits im Jahr 1956 wurde das erste Bodengesetz (*Ley de Suelo*) verabschiedet und ein Jahr später, 1957, das erste Ministerium für Wohnen (*Ministerio de Vivienda*) eingerichtet, welches nach und nach nationale Wohnungsbaupläne verabschiedete.

Die angebotsorientierte Wohnungspolitik war ein wesentlicher Teil der ‚Sozialpolitik‘ des Franco-Regimes, zudem stellte sie die Weichen von einem Mieter- hin zu einem Eigentümermarkt. Das Franco-Regime entschied in jenen Jahren, anstatt der Mieten zur Förderung des Erwerbs von Eigentum Hypothekarkredite zu subventionieren – eine Politik, die zumindest bis zum Ende der letzten Immobilienkrise fast unverändert verfolgt wurde.

Der Grundgedanke war, dass Wohnungseigentümer das existierende politische System stabilisieren würden. Deutlich wird dies in den Worten von José Luis de Arrese, damaliger spanischer Wohnungsbauminister, der in einer Ansprache vor dem spanischen Parlament im Jahre 1957 sagte: „Ein Mensch, der kein Heim besitzt, bemächtigt sich der Straße, und wenn er, von seiner Verärgerung geleitet, diese einnimmt, wird er subversiv, unzugänglich und gewalttätig“ (Heitkamp 1997, nach: de Terán, F.: *Planeamiento urbano en la España contemporánea*, 1982).

Das Bodengesetz aus dem Jahr 1956, welches dem deutschen Baugesetzbuch (BauGB) gleichzusetzen ist, stellt den Ausgangspunkt des heutigen Bauplanungsrechts dar. Mit ihm wird der Ära des *ius aedificandi* ein Ende gesetzt, nun bestimmt ausschließlich das Bauplanungsrecht über das Recht zu Bauen. In ihm sind Anleihen aus dem britischen Town and Country Planning Act und der italienischen Legge Urbanística wiederzuerkennen. (Heitkamp 1997, Gaja i Díaz 2005: 14)

3.2 Wirtschaftskrise und politische Transition (1975 – 1994)

Zwei Ereignisse trafen in den 70er Jahren Spanien insbesondere: Die weltweite Energiekrise 1973 sowie das Ende des Franco-Regimes im Jahr 1975, mit dem die Zeit des politischen Übergangs von der Autokratie zur Demokratie eingeläutet wurde. Die Wohnungsbautätigkeit des Staates wurde Anfang/Mitte der 1970er fast eingestellt, erst Ende der 1970er Jahre wurde z. B. in Madrid das damals in Europa größte Projekt der Stadterneuerung, die *Remodelación de Barrios*, unter schwierigen Bedingungen, aber letztendlich mit großem Erfolg, initiiert. Seit 1980 erstellte die öffentliche Hand allein in Madrid im Kontext der *Remodelación de Barrios* mehr als 30.000 Wohneinheiten, welche die illegal in Selbsthilfe gebauten Hütten, *chabolas* genannt, ersetzten (vgl. Heitkamp 1997). Im Jahr 1976 wurde zudem das neue Bodengesetz (*Ley del Suelo*) verabschiedet, das insbesondere die zukünftig anzuwendenden raumordnungspolitischen Instrumente im Sinne vorbereitender Bauleitpläne (Planes Generales de Ordenación Urbana, PGOU; oder, in ihrer Ermangelung, *normas subsidiarias*, NN.SS.) und verbindlicher Bauleitpläne (*planes parciales*, *planes especiales*) festschrieb.

Die 1980er Jahre sind als die Hochzeit der spanischen Raumplanung im Sinne einer „nachholenden Modernisierung“ (Heitkamp 1997) zu verstehen. Sie ist durch die Aufstellung von Stadtentwicklungsplänen, die insbesondere die Ziele einer infrastrukturellen Grundversorgung und der raumplanerischen Steuerung der zukünftigen Stadtentwicklung verflochten, gekennzeichnet. Gleichzeitig wurden in einigen der Autonomen Gemeinschaften regionale Raumordnungspläne aufgestellt. (Heitkamp 1997).

Der im Mai 1986 erfolgte Beitritt Spaniens zur EU hatte durch den damit verbundenen wirtschaftlichen Aufschwung und das resultierende Wachstum der Kommunen einen Immobilienboom zur Folge, der sich bis 1990/91 behauptete. Während dieser Zeit zog sich der Staat weitestgehend aus dem öffentlich geförderten Wohnungsbau zurück und überließ ihn weitestgehend der privaten Initiative.

Im Jahr 1992 wurde ein neues nationales Bodengesetz verabschiedet, während dessen nur 5-jähriger Laufzeit wenige Neuerungen eingeführt wurden, derweil auf der Ebene der Autonomen Gemeinschaften Gesetze erlassen wurden, die eindeutig die Tür zur Deregulierung und zum *laissez faire* in der Stadtentwicklung aufstießen (vgl. Kap. 3.3).

3.3 Neoliberale Entwicklungsphase (1995 – 2007)

Im Jahr 1996 übernahm in Spanien eine rechtskonservative Regierung die politischen Geschicke des Landes. Parallel dazu setzte eine zunächst langsame wirtschaftliche Erholung ein, welche durch Gesetze neoliberaler

Prägung unterstützt wurde. Zudem legte die spanische Verfassung bereits im Jahr 1978 fest, dass die zu bildenden Autonomen Gemeinschaften (Länder) eigene Bodengesetze erlassen können. Dies geschah jedoch nur zaghaf, erst im Jahr 1994 hat das País Valenciano ein eigenes Bauplanungsrecht erlassen, „das die bisherigen Spielregeln auf den Kopf stellte“ (Gaja i Díaz 2005: 20f.) und später in Teilen von weiteren autonomen Gemeinschaften übernommen wurde. Ziel war es nun, möglichst viel Bauland zu produzieren, um – so die Hypothese – der übermäßigen Preisentwicklung Einhalt zu gebieten. Zugleich wurde ein neuer Akteur geschaffen, der *agente urbanizado*“, welcher Bauprojekte über die Interessen der eigentlichen Grundstückseigentümer hinweg durchsetzen könnte. Der *agente urbanizador* präsentierte der Stadtverwaltung ein Bauvorhaben, diese genehmigte es und erst danach wandte der *agente urbanizador* sich an den oder die Grundstückseigentümer, um über den Kaufpreis zu verhandeln. Für dieses Vorgehen waren eine hohe finanzielle Solvenz, gewisse planerische Verfahrenskennntnisse und gute politische Kontakte notwendig. Das eigentliche Ziel war es, über dieses neue „Modell“ die Verfahren der Stadtentwicklung zu beschleunigen. Da jedoch allein die oft zuvor mit der Stadtverwaltung paktierte Umwidmung der zumeist landwirtschaftlichen Flächen in Bau- oder Bauerwartungsland und der häufige mehrfache Weiterverkauf der Flächen dem *agente urbanizador* große Gewinne einbrachte, geriet dieses System spätestens im neuen Jahrtausend, in der heißen Phase des Immobilienbooms, außer Kontrolle.

Die neue Fassung des nationalen Bodengesetz (Ley del Suelo) im Jahr 1997 zementierte die bereits genannten Entwicklungen. Wie die kurz zuvor in einigen Autonomen Gemeinschaften verabschiedeten regionalen Bodengesetze war es darauf ausgerichtet, die Bereitstellung von Bauland zu liberalisieren und die Planungsprozesse zu beschleunigen – mit den bekannten Folgen.

3.4 Finanz- und Immobilienkrise (seit 2008)

Das neue nationale Bodengesetz aus dem Jahr 2007 lässt – wenn auch zu spät und bereits mit Blick auf die herannahende Immobilien- und Finanzkrise – einen Perspektivenwechsel erkennen und fügt erste inhaltliche Korrekturen ein. Zum einen wird anerkannt, dass der Boden kein reines Wirtschaftsgut darstellt, sondern eine endliche, nicht erneuerbare Ressource, sodass zukünftig insbesondere Natur- und landwirtschaftliche Flächen geschützt werden müssen. Des Weiteren hält das Gesetz fest, dass jede weitere Stadtentwicklung nach nachhaltigen Gesichtspunkten erfolgen muss, das Augenmerk wird laut Gesetz zukünftig wieder auf die Innenentwicklung und die Entwicklung im Bestand gelegt. Zudem sollen der Mietwohnungsmarkt gestärkt und der öffentlich geförderte Wohnungsbau ausgeweitet werden. (vgl. Heitkamp 2010)

Die Konsequenzen der Jahre des Immobilienbooms der vergangenen Jahre sind jedoch weiterhin weithin sichtbar. Das abrupte Ende der expansiven Phase der Wohnbautätigkeit Ende 2007/Anfang 2008 bescherte dem spanischen Wohnungsmarkt, je nach Quelle, 750.000 – 1 Million leer stehender Neubauwohnungen, die bisher keinen Käufer gefunden haben. Neubauquartiere mit z. T. mehr als 10.000 Wohneinheiten, wie El Quiñon in Seseña oder Ciudad Valdeluz in Yebes – beide in Castilla La Mancha, jedoch im peri-urbanen Raum von Madrid gelegen – wurden nur teilweise fertiggestellt und sind zudem kaum bewohnt. Sie stehen beispielhaft für viele weitere Siedlungen insbesondere in der Peripherie der Großstädte wie auch an der gesamten Mittelmeerküste und auf den Balearen bzw. Kanaren.

Neben den hunderttausenden nicht vermarkteten Neubauwohnungen stellen die von den Entwicklern erworbenen Wohnbauflächen das wahrscheinlich noch größere Problem dar. Eine Studie aktuelle Marktstudie zeigt, dass private Entwickler und Banken z. Z. Wohnbauflächen vorhalten, die den Wohnbaulandbedarf der nächsten 10 Jahre abdecken. Allerdings gibt es bisher, laut Auskunft des zuständigen spanischen Ministeriums (*Ministerio de Fomento*), keine umfassende und verlässliche Aufstellung über deren territoriale Verteilung sowie ihren Entwicklungsstand. Die schwierige Marktsituation führt dazu, dass diese Wohnbaulandflächen zurzeit am Markt nicht veräußerbar sind und Milliarden Euro an (meist geliehenem) Kapital binden.

4 FAZIT

Die Probleme, mit denen das spanische Wohnungswesen aktuell zu kämpfen hat, sind vielfältiger Natur. Zum einen gilt es, die Residuen des Immobilienbooms – hunderttausende fertig gestellter Wohneinheiten und viele Millionen Quadratmeter Wohnbauland – in die zukünftige Stadtentwicklung zu integrieren, auch wenn dies aufgrund ihrer häufig sehr peripheren Lagen z. T. kaum möglich sein wird. Über einen zumindest teilweisen Rückbau will heute niemand nachdenken. Immobilienentwickler und Banken warten darauf, dass



der Immobilienmarkt wieder anspringt – währenddessen die betroffenen Kommunen kaum Infrastrukturfolgekosten finanzieren können. Ein umfassender Paradigmenwechsel im Handeln der Akteure der Immobilienwirtschaft ist zurzeit jedoch nicht zu erkennen, auch wenn in der nationalen Gesetzgebung, insbesondere am Bodengesetz (*Ley del Suelo 2007*), wichtige Korrekturen vorgenommen wurden, die eine planerisch nicht gesteuerte oder gar spekulative Entwicklung in Zukunft weitestgehend verhindern sollen.

5 REFERENCES

- BANCO DE ESPAÑA: Housing cycles in the major euro area countries. Madrid, 2010
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/>, zugegriffen am 07.04.2011
- GAJA I DÍAZ, Fernando: Políticas de Vivienda, Suelo y Urbanismo en la España del Siglo XX. Bogotá, 2005
- HEITKAMP, Thorsten: Auswirkungen des geplatzten Immobilienbooms in Spanien. In: RaumPlanung, 152, S. 225-230, Dortmund, 2010.
- HEITKAMP, Thorsten: Raumplanung zwischen staatlicher Intervention und privater Investition – Die Peripherie von Madrid. Dortmund, 1997
- MINISTERIO DE FOMENTO: Evolución y situación de la Legislación de suelo y urbanismo en España. Uveröffentliches Arbeitsdokument, Madrid, 2010