



16.–18. Januar 2008

Internationale Rosa-Luxemburg- Konferenz

*»... wir enthüllen stets
den herben Kern der
sozialen Ungerechtigkeit«*

in Kooperation mit der Internationalen
Rosa-Luxemburg-Gesellschaft,
mit internationalen Gästen und
der Regisseurin des Films
»Rosa Luxemburg«,
Margarethe von Trotta

Kontakt:
krumrey@rosalux.de

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Konferenzsaal 1
Franz-Mehring-Platz 1, 10243 Berlin
info@rosalux.de, www.rosalux.de

rls

Peter Marcuse

Ein anderer Blick auf die Subprime-Krise

Was als „Subprime-Krise“ bezeichnet wird, also die Krise von Hypothekenkrediten, die an kaum zahlungsfähige Haushalte vergeben wurden, reflektiert eine fundamentale Krise des US-amerikanischen Wohnungssystems. Darüberhinaus macht sie die ideologisch bedingte Blindheit gegenüber jenen Alternativen deutlich, die von der Krise nahelegt werden. Die Krise ist weder Ausdruck einer Liquiditätskrise im Hypothekenmarkt oder eines Versagens der Regulation, noch ist sie identisch mit der Krise der Hypothekenbanken Fannie Mae und Freddie Mac, deren Probleme häufig mit der Subprime-Krise verwechselt werden. Vielmehr handelt es sich um ein Resultat der Unfähigkeit des Marktes, für eine große Anzahl von amerikanischen Haushalten angemessenen und bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen, während gleichzeitig die Ideologie vorherrscht, Wohnungseigentum sei die Verwirklichung des „American Dream“ für die breiten Massen.

Ein großer Teil der US-amerikanischen Haushalte leidet seit langem unter einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum. Dieser Mangel wurde bereits mit dem Housing Act von 1937 anerkannt, dessen Ziel es war, „für alle Amerikaner angemessenen Wohnraum im Rahmen ihrer Mittel“ bereitzustellen. Dieses Versprechen wurde nie eingelöst, und die amerikanische Wohnungspolitik ist voll von Versuchen, dieses Problem zu lösen und gleichzeitig die Dominanz des privaten Wohnungsmarktes aufrecht zu erhalten (vgl. Keating 2006). Die Resultate eines solchen Systems sind offensichtlich ziemlich ungerecht. Es gibt heutzutage keine einzige Stadt in den USA, in der ein zum Mindestlohn beschäftigter Vollzeitarbeiter sich wenigstens eine Ein-Zimmer-Wohnung leisten kann – eine Situation, unter der Afroamerikaner, Hispanics, Immigranten und Frauen ganz besonders stark leiden. Als Reaktion darauf übten „Grasswurzel“-Organisationen massiven Druck aus, um Reformen durchzusetzen. Mit einer einzigen, bemerkenswerten Ausnahme – dem in seinem Umfang allerdings sehr begrenzten öffentlichen Wohnungsbau (Marcuse 1995) – beruhte jedes öffentliche Programm zur Erhöhung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum stets auf einer Art „Bestechung“ des privaten Immobiliensektors, der dadurch seine Angebote verbilligen sollte. Gemessen an ihrem Zweck waren diese Programme aber stets systematisch unterfinanziert, sie begründeten niemals einen Rechtsanspruch auf bezahlbaren Wohnraum und sie waren, gemessen an den

Summen öffentlicher Gelder, die der private Sektor für seine Leistungen abschöpfen konnte, auffällig ineffizient.¹

Die verschiedenen, auf den Wohnungsmarkt bezogenen Bemühungen der Regierung standen stets unter dem Druck der privaten Immobilienwirtschaft. Außerdem waren sie auch durch den ideologischen Glauben an das Wohneigentum als Verwirklichung des „American Dream“ beeinflusst. Dies ist eine machtvolle Ideologie. Sie beruht einerseits auf der vorherrschenden Gleichsetzung von Wohneigentum mit dem Einfamilienhaus und andererseits auf der Annahme, dass nur Eigentum dauerhafte Sicherheit stiften kann, wobei mit „Sicherheit“ hier die Sicherheit vor einer Räumung durch den Vermieter gemeint ist. Die meisten Immobilienkäufer, die diese Ideologie teilen, nehmen nicht zur Kenntnis, dass es auch andere Rechtstitel gibt, welche die gleichen Wohnrechte garantieren. Eigentümer zu sein umfasst ein ganzes Bündel von Rechten (Marcuse 1972)², die das Wohnrecht aber keineswegs für immer sicherstellen, wie in jüngster Zeit die vielen „Eigentümer“ von zwangsgeräumten Häusern schmerzlich erfahren mussten.

Als Reaktion auf die Proteste gegen die Unzulänglichkeiten des Wohnungsmarktes wurden also Programme aufgelegt, die beide Ursachen dieser Unzulänglichkeit bestehen ließen: Gefördert wurden Haushalte mit geringem Einkommen beim Kauf von Häusern, die der private Markt bereitstellen sollte. Diese Programme hatten eine progressive Komponente: Sie untersagten die Diskriminierung von Afroamerikanern oder Hispanics beim Hauskauf oder bei der Aufnahme von Hypotheken, und sie untersagten die diskriminierende Kennzeichnung von Gegenden, in denen mehrheitlich Angehörige von Minderheiten wohnten. Ergebnis war der Community Reinvestment Act von 1977, der Banken dazu verpflichtete, einen bestimmten Anteil ihrer Hypothekenkredite in solchen Gegenden zu vergeben. Um diesen Ansprüchen zu genügen, mussten die Banken allerdings ihre üblichen Risikodefinitionen (die eine Bewertung des Wohnumfelds einschlossen) modifizieren, und dies bedeutete wiederum, dass sie in einigen Fällen tatsächlich riskantere Kredite vergaben (Marcuse 1979).

Fannie Mae und Freddie Mac – zwei staatlich geförderte Privatunternehmen mit einer staatlichen Garantie im Rücken, die in ihrer „Händler-Funktion“ einzelne Hypothekenkredite zu großen Paketen bündelten und daraus handelbare Wertpapiere machten – wurden dazu angehalten, Kredite von Haushalten mit niedrigem Einkommen aufzukaufen. Dies sollte beweisen, dass Fannie und Freddie einem öffentlichen Auftrag dienen, und beide Banken starteten eine

1 Auch das aktuell umfangreichste Programm, die Steuererleichterung für die Bereitstellung von billigem Wohnraum (Low Income Housing Tax Credit), ist berichtigt für seine Ineffizienz, was selbst die meisten Mainstream-Analysten einräumen.

2 Alternative Formen von Wohnrechten werden in Marcuse (1996) diskutiert.

breit angelegte Werbekampagne zur Vermarktung dieser Kredite. Die Geschichte dieser beiden Institutionen ist interessant und bislang viel zu wenig diskutiert worden (Hendershott/Villani 1985). Ursprünglich war Fannie Mae ein staatliches Unternehmen, eine Regierungsagentur, die Privatkredite zu Paketen bündelte und diese Pakete gegen eine moderate Gebühr zur Abdeckung möglicher Verluste weiterverkaufte. Darüber hinaus hatte Fannie Mae noch die Aufgabe, den Banken Hypotheken abzukaufen, die mit weniger als dem Marktzins verzinst wurden. Bei Bedarf wurde die Differenz zwischen dem Hypothekenzins und dem marktüblichem Zins durch öffentliche Gelder beglichen. Als im Jahr 1968 neue Bilanzierungsrichtlinien die Übernahme dieser Hypothekenkreditrisiken in die Regierungsbücher als Schulden verlangten, wurde diese Funktion an ein neues Unternehmen (die Government National Mortgage Association / Ginnie Mae) – ausgegliedert und Fannie Mae privatisiert. Direkte Subventionen sollten Hauskäufer mit geringem Einkommen nur noch durch Ginnie Mae erhalten. Ginnie Mae kaufte die unter Marktniveau verzinsten Hypothekenkredite auf, die aufgrund der verschiedenen Regierungsprogramme vergeben worden waren. Anschließend verkaufte Ginnie Mae diese Kredite wieder, oftmals durch Fannie Mae, und beglich mittels staatlicher Gelder die Differenz zwischen den ursprünglichen Hypothekenzinsen und den Zinsen, die Fannie Mae auf dem Markt anbieten musste. Es stellte sich mit der Zeit heraus, dass der Prozess von Verpackung und Weiterverkauf sich selbst finanzieren und Fannie Mae Gewinne aus dem Kauf der verpackten Kredite machen konnte, was den Aktionären einen hübschen Profit einbrachte. Als die Agentur zweigeteilt wurde, blieb Ginnie Mae eine staatliche, sich selbst finanzierende, aber nicht Gewinn machende Institution, die nur mit staatlich garantierten Krediten handelte und die die Gebühren für die Kreditvergabe als Absicherung gegen mögliche Zahlungsausfälle behielt; Fannie Mae auf der anderen Seite wurde ein privates, gewinnorientiertes Unternehmen mit dem Recht, alle seine Gewinne abzuschöpfen und an die Investoren weiterzureichen.

Gleichzeitig erhielt Fannie Mae eine zwar nicht offizielle, aber informelle Staatsgarantie gegen hohe Verluste, eine Befreiung von bundesstaatlichen und lokalen Steuern, die Einstufung seiner Schulden als legale Investments für vom Bund kontrollierte Institutionen, und zudem wurde die Bank der Kontrolle durch die Börsenaufsicht SEC entzogen. Der Gewinn aus dem Geschäft mit verpackten Hypotheken wurde also privatisiert und teilweise subventioniert, während das Verlustrisiko letztlich bei der Öffentlichkeit verblieb.

Auf jeden Fall förderte die Regierungspolitik massiv den Kauf von Häusern durch Haushalte mit geringem Einkommen: Jeder in der privaten Immobilienwirtschaft verdiente daran und Politiker konnten froh darauf verweisen, dass sie immer mehr Familien die Erfüllung des „American Dream“ ermöglichen. Im Mai 2007 berichtete US-Notenbankpräsident Ben Bernanke, dass

der Anteil jener Subprime-Schuldner, die mit der Bedienung ihrer Hypothek 30 Tage im Rückstand waren, auf 14,4 Prozent aller Subprime-Schuldner geklettert war. Dennoch, so Bernanke in einer Stellungnahme am 17. Mai 2007, sollten die Vorzüge von Subprime-Krediten nicht übersehen werden:

„Die Expansion bei der Vergabe von Subprime-Hypothekenkrediten hat Wohneigentum für Haushalte ermöglicht, denen in der Vergangenheit eine Hypothek verweigert worden wäre und sie hat damit zu dem Anstieg des Anteils an Hauseigentümern seit Mitte der neunziger Jahre beigetragen. Im Jahr 2006 gehörten 69 Prozent aller Haushalte ihr Heim; im Jahr 1995 waren es 56 Prozent. Diese Zunahme an Grundeigentum war breit gestreut, doch Haushalte von Minderheiten sowie Haushalte in Gemeinden mit niedrigem Einkommen verzeichneten besonders große prozentuale Zuwächse. Nicht nur die neuen Hauseigentümer, auch ihre Gemeinden haben von diesen Trends profitiert. Studien verweisen auf die verschiedenen Wege, auf denen Hauseigentum dabei hilft, die Gemeinden zu stärken. So sind zum Beispiel Hauseigentümer eher dazu bereit, ihre Grundstücke und Häuser zu pflegen oder sich an Gemeindeorganisationen zu beteiligen.“

Tatsächlich waren viele Familien in der Lage, sich ein Haus zu kaufen, das sie sich von ihrem Einkommen her eigentlich nicht leisten konnten. Doch solange die Immobilienpreise stiegen, erwartete man, dass dieser Preisanstieg größer sein würde als die Diskrepanz zwischen den laufenden Kosten und den laufenden Einnahmen, und so war jeder glücklich. Die Probleme begannen erst, als der Preisanstieg stoppte.

Wo also liegt die Lösung? Es existiert eine Reihe von Vorschlägen – einige davon sind in dem bereits verabschiedeten Gesetzesentwurf des Senators Christopher J. Dodd enthalten – die es Haus„eigentümern“, die schon im oder kurz vor dem Zahlungsrückstand sind, faktisch erlauben, die Laufzeit ihrer Hypothek zu verlängern. Andere Vorschläge beziehen sich auf die Regulation von Hypotheken: Kreditgeber sollen dazu verpflichtet werden, ihren künftigen Schuldnern die billigsten verfügbaren Hypotheken zu nennen; sie sollen dazu gezwungen werden, alle Kosten und Gebühren im voraus offenzulegen; zudem sollen mehr Möglichkeiten geschaffen werden, die Funktionsweise von Hypothekenmärkten zu bewerten. All dies ist sicher sinnvoll, doch bleibt damit der Kern des Problems unangetastet. Es existiert eine lange Geschichte von Regulationsversuchen für bestimmte Problembereiche, zum Beispiel der Fair Housing Act von 1968, der Equal Credit Opportunity Act von 1974, der Home Mortgage Disclosure Act von 1975 ebenso wie der breiter gefasste Community Reinvestment Act von 1977. Das Problem liegt nicht in mangelnder Regulierung. Vielmehr liegt es in der Existenz dessen, was reguliert werden soll.

Was ist nun das eigentliche Problem? Es hat eine ideologische und eine ökonomische Seite und heißt: Das private Angebot einer lebensnotwendigen Sache durch den privaten Markt, die Bereitstellung von Wohnraum nicht für die Menschen, sondern für Profit. Klassisch ausgedrückt: die Behandlung von Wohnraum gemäß seines Tauschwertes anstelle seines Gebrauchswertes. Die Kommodifizierung des Wohnungswesens (vgl. dazu Paradise 1986, Marcuse 1983).

Das ideologische Problem liegt im Glauben an den „American Dream“, der sich in einem Einfamilienhaus auf einem Vorstadt-Grundstück verwirklichen soll. Gekoppelt ist dieser Glauben mit der Überzeugung, dass der Markt das beste Mittel zur Erfüllung dieses Traums ist. Der weit verbreiteten Akzeptanz dieser Vorstellungen liegen einige Erfahrungstatsachen im bislang dominanten System der Wohnungswirtschaft zugrunde:

1. Das durch Mietzahlung erlangte Wohnrecht ist unsicher, stets besteht die Gefahr der Räumung.
2. Die einzige Alternative zur unsicheren Miete ist privater Grundbesitz.
3. Dieses „Eigentum“ garantiert unbeschränkte und sichere Nutzung der Immobilie sowie die Möglichkeit, sie schließlich mit einem Gewinn zu verkaufen.
4. Hauspreise scheinen stetig zu steigen, weshalb die Wohnsituation sicher erscheint.
5. „Eigentum“ gilt als Methode zur Vermögensbildung von Haushalten.
6. Die Politik hat substantielle ökonomische Anreize zum Erwerb von Grundbesitz gesetzt, zum Beispiel durch die steuerliche Absetzbarkeit von Hypothekenzinsen.³
7. Die Erfahrungen mit jeglicher Art von kooperativem, kollektivem oder kommunalem Eigentum an Häusern oder Wohnanlagen sind minimal.

Die Ideologie wurzelt also in Erfahrungen, die in der wirklichen Welt gemacht werden. Doch sind diese Erfahrungen beschränkt – in den USA wohl stärker beschränkt als in vielen anderen Ländern. Schaut man sich an, wie das Wohnungssystem in der wirklichen Welt tatsächlich funktioniert, so muss man den Schlüssen widersprechen, die aus dieser beschränkten Erfahrung gezogen werden:

Zu 1: Mietverhältnisse können mindestens ebenso sicher gemacht werden wie „Eigentum“ und zwar durch eine angemessene Miethöhe und durch die Wahl geeigneter Vermieter, zum Beispiel Non-Profit-Organisationen oder die Regierung.

Zu 2: Es existiert eine breite Palette von möglichen Rechtsverhältnissen im Wohnungssektor: Genossenschaften, Mit-Eigentum auf Basis begrenzten Eigenkapitals, Wohnungsgesellschaften auf Gegenseitigkeit, Immobilienstiftungen. Jede Variante kombiniert verschiedene Eigenschaften des Rechtbündels „Eigentum“.

³ Und durch die Nicht-Besteuerung des kalkulatorischen Einkommens (d.h. der ersparten Mietkosten) aus der persönlichen Nutzung des Wohneigentums. Dies ist das Äquivalent zum Einkommen aus dem Eigentum an einem Vermögenswert (z.B. Zinsinkünften, die man erzielt hätte, wäre das Vermögen nicht zum Wohnungskauf verwendet worden), wird in den USA aber nicht als Einkommen besteuert.

Zu 3: Nicht zutreffend, wie hunderttausende Hausbesitzer nun erfahren müssen.
 Zu 4: Nicht zutreffend, wie Millionen von Hausbesitzern derzeit erfahren. Etwa neun Millionen Haushalte bilanzieren heute ein „negatives Eigenkapital“, was bedeutet, dass die Hypothek auf ihr Haus den Marktwert des Hauses übersteigt.

Zu 5: Nicht zutreffend, wenn man die beiden letzten Punkte kombiniert. Wohnungen als Tauschwerte zu behandeln läuft dem Bemühen um eine Optimierung des Gebrauchswertes zuwider und führt im Großen und Ganzen bei vielen Haushalten nicht einmal zu einer Erhöhung ihres Vermögens (siehe schon Sklar 1984).

Zu 6: Zutreffend, jedoch handelt es sich um eine politische Entscheidung, die durch den Kongress leicht zu ändern wäre.

Zu 7: Zutreffend, doch in den USA wie auch in anderen Ländern existieren zahllose Beispiele für Alternativen.

Was sind die Konsequenzen dieser Feststellungen? Auf der ideologischen Ebene ist es die Notwendigkeit einer Aufklärungskampagne, die die Grenzen von Wohn„eigentum“ aufzeigt und gleichzeitig die Bandbreite verfügbarer Alternativen deutlich macht.

Die Natur des ökonomischen Problems ist ähnlich offensichtlich. Es resultiert aus der simplen Tatsache, dass die überwältigende Mehrzahl der Wohnungen in privater Hand ist und der Gewinnerzielung dient. Die Erzielung des Gewinns erfordert ein Mietniveau, bei dem sich ein großer Teil der Bevölkerung keine angemessene Wohnung leisten kann, bzw. gezwungen ist einen übermäßig hohen Teil des Einkommens für Miete auszugeben und folglich an anderen Stellen sparen muss: bei Ernährung, Bekleidung, Gesundheit oder Bildung. Auf dieses Problem gibt es zwei Antworten:

Die erste Antwort ist sanft und wenig radikal: Eine erweiterte Kontrolle der Höhe des Gewinns, die bei der Bereitstellung von Wohnraum erlaubt ist. Die Mittel dafür gibt es: Kontrolle der Mieten, Steuern auf Spekulationsgeschäfte und exzessive Profite, die Kriminalisierung von diskriminierenden und unfairen Praktiken, Kontrolle von Räumungen sowie eine Verbesserung der Bauordnung. Diese Maßnahmen wären zwar mehr als bloß frische Farbe auf ein verfallenes Haus zu pinseln, doch tragen sie nicht dazu bei, ein neues Haus zu errichten – sie bieten keine Alternative zum bestehenden System.

Die zweite Antwort ist radikal und gleichzeitig einfach: Solange adäquate Einkommen nicht garantiert sind, müssen öffentliche Gelder die Lücke zwischen der Zahlungsfähigkeit und den Ansprüchen auch der regulierten Immobilienwirtschaft schließen. Woher diese Gelder kommen, kann diskutiert werden. Naheliegende Quellen sind das Militärbudget oder eine stärkere Progression der Einkommensteuer.

Aus dem Amerikanischen übersetzt von Stephan Kaufmann

Literatur

- Hendershott, Patrick H. / Villani, Kevin E. (1985): Direct Intervention in the Mortgage Market, in: J. Paul Mitchell (Hrsg.): *Federal Housing Policy and Programs, Past and Present*. Rutgers: Center for Urban Policy Research.
- Marcuse, Peter (1972): *The Legal Attributes of Home Ownership*. Washington, D. C., The Urban Institute, April 13, Working Paper #209-1-1.
- Marcuse, Peter (1979): The Deceptive Consensus on Redlining, in: *Journal of the American Planning Association*, 45, 4, October.
- Marcuse, Peter (1995): Interpreting 'Public Housing' History, in: *Journal of Architectural and Planning Research*. Vol. 12, No. 3, S. 240-258.
- Marcuse, Peter (1996): Privatization and its Discontents: Property Rights in Land and Housing in Eastern Europe, in: Gregory Andrusz, Michael Harloe and Ivan Szelenyi (Hrsg.): *Cities After Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*. London: Blackwell, S. 119-191.
- Marcuse, Peter; Achtenberg, Emily Paradise (1983): Towards the Decommodification of Housing: A Political Analysis and a Progressive Program, in: Chester Hartman (Hrsg.): *America's Housing Crisis: What is to be done?* Institute for Policy Studies, Routledge & Kegan Paul, Boston. Nachdruck in: Rachel Bratt, Chester Hartman, Ann Meyerson (Hrsg.): *Critical Perspectives on Housing*. Philadelphia: Temple University Press.
- Marcuse, Peter; Achtenberg, Emily Paradise (1986): The Causes of the Housing Problem, in: Rachel Bratt, Chester Hartman, Ann Meyerson (Hrsg.): *Critical Perspectives on Housing*. Philadelphia: Temple University Press, S. 4-11.
- Marcuse, Peter; Keating, Dennis W. (2006): The Permanent Housing Crisis: The Failures of Conservatism and the Limitations of Liberalism, in: Rachel G. Bratt, Michael E. Stone and Chester Hartman (Hrsg.): *A Right to Housing Foundation for a New Social Agenda*. Philadelphia: Temple University Press.
- Sclar, Elliott / Edel, Matthew / Luria, Daniel (1984): *Shaky Palaces: Home Ownership and Social Mobility in Boston Suburbanization*. New York: Columbia University Press.