

Bartholmai, Bernd

Article

Wohnungsbau und Eigentumsbildung: für eine einfachere und effizientere Wohneigentumsförderung

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Bartholmai, Bernd (2002) : Wohnungsbau und Eigentumsbildung: für eine einfachere und effizientere Wohneigentumsförderung, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 69, Iss. 22, pp. 354-361

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151144>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wohnungsbau und Eigentumsbildung – Für eine einfachere und effizientere Wohneigentumsförderung

Bernd Bartholmai
bbartholmai@diw.de

Der Wohnungsbau in Deutschland befindet sich in einer Umbruchphase. Längerfristigen Prognosen zufolge wird die Bevölkerung nicht mehr zunehmen, und auch die Zahl der Privathaushalte wird nur noch wenig steigen. Das Wohnungsangebot muss sich also an sinkenden Bedarfszahlen orientieren.

Vor diesem Hintergrund darf die seit einiger Zeit rückläufige Neubautätigkeit im Wohnungsbau nicht als Anlass zum Gegensteuern gesehen werden. Eine Rückkehr zu den hohen Fertigstellungen der 90er Jahre ist nicht zu erwarten. Staatliche Stützungsmaßnahmen aus konjunkturellen Überlegungen, mit Blick auf die Bauwirtschaft wären verfehlt. Damit würden nur die zyklischen Bewegungen verstärkt.

Wachstumspotential besteht indes im Bereich der Sanierung oder Umgestaltung von Teilen des Gebäudebestands. Der zurückliegende Wohnungsbauboom in West und Ost hat aus städtebaulicher Sicht mancherorts Fehlentwicklungen mit sich gebracht, deren Folgen nur schwer zu beseitigen sind. Stadtumbau und Koordination der kommunalen Planungen sind primär Aufgaben der Länder und Gemeinden, tangieren aber als Gemeinschaftsaufgabe ebenso den Bund.

Zu den globalen Förderungsinstrumenten des Staates gehört die steuerliche Wohneigentumsförderung. Sie gerät zunehmend in die Kritik – tatsächlich könnte sie einfacher und in ihren Lenkungswirkungen neutraler gestaltet werden. Vor allem sollte die Förderung von Neubau und Alterwerb auf niedrigerem Niveau vereinheitlicht werden. Damit wären beträchtliche Einsparungen möglich.

Zur Entwicklung des Wohnungsmarkts: Sinkender Baubedarf – Eigentumsnachfrage für den Bestandsumbau nutzen

Rückblick und gegenwärtige Situation

Schon im Jahre 1987, nach der damaligen Volkszählung (VZ) und Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ), folgerte das Statistische Bundesamt, dass sich die Wohnungsversorgung gegenüber den vorangegangenen Zählungen ganz erheblich verbessert hat: Rund 6,6 Mill. zusätzliche Wohnungen – im Vergleich zur GWZ 1968 – standen einer Zunahme der wohnberechtigten Bevölkerung um nur rund 1 Mill. Einwohner (seit 1970) gegenüber; kräftiger gestiegen war die Zahl der Privathaushalte, gegenüber 1968 um mehr als ein Viertel.¹ Die weitgehend entspannte Wohnungsmarktlage im Jahr der Zählung 1987 ist insofern beachtlich, als die Wohnungsbautätigkeit im Verlauf der 80er Jahre rückläufig war.²

Wenig später setzte im früheren Bundesgebiet ein neuer Aufschwung ein. Er verstärkte sich boomar-

tig bis etwa zum Jahre 1995; danach fielen zunächst der Mietwohnungsbau und später, im Jahre 2000, der Eigenheimbau deutlich zurück. Von 1987 bis 2000 sind in Westdeutschland 5,25 Mill. Wohnungen durch Neubau und Ausbau hinzugekommen.

Ein Anlass für diese Bauleistung war der außerordentliche Bevölkerungsanstieg³ um die Wende dieses Jahrzehnts – von 1988 bis Ende 1993 kam es infolge des Zustroms von Aus- und Übersiedlern und Zuwanderungen von Ausländern (u. a. Flüchtlinge aus Jugoslawien) im Westen zu einem Zuwachs um 4,5 Mill. Personen –, so dass die Bautätigkeit mit diesem Integrationsproblem zunächst

¹ Vgl.: Wohnraumversorgung der Haushalte 1987. In: Wirtschaft und Statistik (WISTA), Heft 8/1989, S. 493 ff.

² Vgl. hierzu auch: Lage und Perspektiven am Wohnungsmarkt. Bearb.: Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 24/89.

³ Zweifellos bestand kein direkter Zusammenhang zwischen Bevölkerungsanstieg und Wohnungsbauinvestitionen. Der Wohnungsbau speziell für Zuwanderer hatte nur geringe Bedeutung. Indem aber die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnungen deutlich stieg, verbesserten sich zugleich die Vermietungschancen für qualitativ hochwertige neue Wohnungen. Hinzu kam, dass die Nachfrage in diesem Marktsegment damals auch infolge der günstigen Einkommensentwicklung für einige Jahre neuen Auftrieb erhielt.

Im Westen 11 Millionen
Wohnungen seit 1970
gebaut

kaum Schritt halten konnte. Dennoch sind zeitweilige Versorgungsengpässe rascher bewältigt worden, als zu erwarten war.⁴

Bis zum Ende der 90er Jahre hat sich die Wohnungsmarktsituation wieder entspannt – es gab eher Angebotsüberhänge, und die Wohnungswirtschaft spricht bis heute trotz der seit einigen Jahren schrumpfenden Bautätigkeit von einem „Mietmarkt“.

Das nun erreichte hohe Versorgungsniveau wird auf Jahre hinaus Bestand haben: In verschiedenen Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung wird bis zum Jahre 2010 kein Anstieg, sondern eher ein leichter Rückgang angenommen; danach wird sogar eine zunehmende Schrumpfung erwartet.⁵ Auch die Zahl der Privathaushalte dürfte in diesem Jahrzehnt nur noch wenig steigen. Die künftige Ausweitung des Wohnungsangebots muss sich also an sinkenden Bedarfszahlen orientieren.

Diese Einschätzung gilt erst recht für das Gebiet der neuen Länder. Von 1991 bis 1997 war auch dort die Wohnungsbautätigkeit – infolge der besonderen Förderung mittels Investitionszulagen und Sonderabschreibungen – außerordentlich hoch. Hinzu kamen hohe Ausgaben für die Sanierung. Bei gleichzeitig schrumpfender Bevölkerung ist mittlerweile ein großer Angebotsüberhang entstanden. Er betrifft überwiegend Mietwohngebäude, dabei etwa gleichermaßen Neubauten aus DDR-Zeit und Altbauten, zum Teil aber auch neuere Bauträgerobjekte.

Strukturprobleme nach dem Bauboom

Infolge der überzogenen steuerlichen Förderung ist in den neuen Ländern zu viel und zu teuer gebaut worden, außerdem mehr im Umland als in den Städten selbst. Die Förderung zielte eigentlich auf den Mietwohnungsbau, entstanden sind aber sehr viele Eigenheime und Eigentumswohnungen, die nicht auf Dauer vermietet wurden, sondern nach und nach zum Kauf angeboten werden.⁶ Die Gebäudesanierung ist ebenfalls durch Förderungsprogramme unterstützt worden. Die Wohnungsunternehmen haben sich dabei intensiver ihrem Gebäudebestand aus DDR-Zeit (Plattenbauten) zugewandt als den älteren Gebäuden, weil sie Letztere großteils nur verwalteten.⁷ Der städtische Altbestand im Besitz von ortsansässigen privaten Vermietern und Alteigentümern, deren Zuständigkeit häufig erst geklärt werden musste, ist bis heute bei der Instandsetzung zurückgeblieben. Diese für die Ortskerne schädliche Entwicklung betrifft auch gemischt genutzte Gebäude mit Läden oder Gewerbe. Deren bauliche Verbesserung geriet auch deshalb ins

Stocken, weil die Fördergebietsanreize dazu geführt hatten, dass außerhalb der Orte Großmärkte und Gewerbeparks entstanden, mit denen die städtischen Händler nur schwer konkurrieren können.

Die Bundesregierung versucht nun, mit ihrem „Stadtumbauprogramm Ost“ dieser Entwicklung gegenzusteuern.⁸ Es werden erhebliche Mittel benötigt,⁹ weil in vielen Städten – infolge von wirtschaftlichem Strukturwandel und Abwanderung der Bevölkerung – ein Rückbau von Großwohnanlagen in Plattenbauweise erforderlich sein wird, den die Wohnungsunternehmen und die Gemeinden allein nicht finanzieren können (in der Größenordnung geht es um 300 000 bis 400 000 Wohnungen). Daneben muss im Wege von städtebaulichen Maßnahmen und weiterer Förderung der Gebäudemodernisierung eine Verbesserung der Situation in den Kerngebieten gesucht werden. Dabei setzt man auf die Wohneigentumsbildung privater Haushalte: Mit zusätzlichen Förderanreizen – so bemessen, dass sie eine Alternative zum Neubau von Eigenheimen darstellen – will man deren Interesse auf die städtebaulich wertvollen Bestände lenken.¹⁰

Auch in Westdeutschland wird die regionale Entwicklung der Wohnungsbautätigkeit im Hinblick auf anhaltende Suburbanisierungstendenzen seit einiger Zeit kritisch beurteilt. Der Deutsche Städtetag und die Wohnungswirtschaft sehen eine wesentliche Ursache in der Eigentumsförderung, weil sie den Neubau zu stark begünstige und den

Leerstand im Osten erfordert auch Abriss

⁴ Dabei dürfte auch eine Rolle gespielt haben, dass das Wohnungsangebot erhebliche Reserven barg, die aktiviert worden sind – so deuten die Ergebnisse der 1%-Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993 darauf hin, dass Wohneinheiten, die in der Zählung 1987 nicht mehr als solche registriert worden waren, wieder genutzt worden sind: Die durchschnittliche Zahl der Wohneinheiten je Gebäude in Mehrfamilienhäusern fiel etwas höher aus als 1987, und aus etlichen Einfamilienhäusern wurden anscheinend wieder Zweifamilienhäuser.

⁵ Vgl.: Entwicklung der Bevölkerung bis 2050 – Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes und der Länder. In: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 1/2001, S. 22 ff.; H. Birg: Trends der Bevölkerungsentwicklung. In: *Schriftenreihe des Verbandes deutscher Hypothekenbanken*, Bd. 12. Frankfurt a. M. 2000; Zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland – Modellrechnungen bis 2050. Bearb.: Erika Schulz. In: *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 42/99.

⁶ Im Fördergebietsgesetz waren für die Inanspruchnahme der SonderAfA als Mindestdauer der Vermietung fünf Jahre festgelegt. Wenn sich keine Mieter fanden, mussten sich die Bauherren sehr bald nach Eigentumsinteressenten umsehen.

⁷ Lösungsversuche, wie das Investitionsvorranggesetz, konnten diese Situation nur teilweise verbessern.

⁸ Zunächst hatte sie eine Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ eingesetzt, die Lösungsvorschläge zur Begrenzung des wachsenden Leerstands suchen sollte. Zu deren Empfehlungen vgl. H. Osenberg und H. Simons: Wohnungsleerstände in den neuen Ländern. In: *Bundesbaublatt*, Heft 12/2000. Zum Programm der Bundesregierung vgl. H. Osenberg: Stadtumbau Ost. In: *Bundesbaublatt*, Heft 12/2001, sowie S. Kofner: Wohnungspolitische Einschätzung der Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern (Programm „Stadtumbau Ost“). In: *Wohnungswirtschaft und Mietrecht*, Heft 12/2001.

⁹ Derzeit sind Finanzhilfen des Bundes und der Länder in Höhe von 2,7 Mrd. Euro bis zum Jahre 2009 vorgesehen. Die tatsächlichen Kosten der Maßnahmen werden jedoch sehr viel höher sein.

¹⁰ Vgl. H. Osenberg, a. a. O.

Kasten 1

Chronik der steuerlichen Wohneigentumsförderung

Vor 1977

Seit Januar 1949 erfolgte die Förderung des Wohnungsbaus mit erhöhten Abschreibungen durch Einfügung des § 7b in das EStG. Zunächst war die Förderung auf Bauherren von Wohngebäuden beschränkt. Bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung galt die Überschussrechnung: Einnahmen abzüglich Werbungskosten (§ 21 EStG). Bei selbstgenutzten Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen wurden die Einkünfte aus Vermietung nach § 21a EStG durch Ansatz eines pauschalierten Nutzungswertes ermittelt.

- Bis 1953 wurden nur Bauherren gefördert, danach auch Ersterwerber von Einfamilienhäusern, Eigentumswohnungen und Dauerwohnrechten;
- von 1958 an auch Ersterwerber von Zweifamilienhäusern.

Mit dem Steueränderungsgesetz 1958 sind die erhöhten Absetzungen auf eine bestimmte Höhe der Kosten beschränkt worden. Der Abschreibungssatz betrug 5 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten (bis zur Höchstbezugsgröße) über acht Jahre. Die Höchstbezugsgröße wurde 1965 auf 150 000 DM für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen und 200 000 DM für Zweifamilienhäuser angehoben.

Zunehmende Bedeutung erlangte allerdings die Möglichkeit, für Zweifamilienhäuser die Normalbesteuerung (§ 21) anstelle der Pauschalbesteuerung (§ 21a) in Anspruch zu nehmen: Dann konnten die AfA (nach § 7, Abs. 5) auf die Gesamtkosten bezogen und darüber hinaus alle anderen Werbungskosten (insbesondere Schuldzinsen) abgezogen werden.

1977

Ausdehnung der Förderung (7b-AfA sowie Befreiung von der Grunderwerbsteuer von damals 7 %) auf den Alterwerb. Unabhängig vom Alter des erworbenen Objekts und davon, ob bereits ein Vorbesitzer für das Objekt eine Förderung erhalten hatte.

Wesentlich war, ob das Objekt im Zeitpunkt des Erwerbs als Ein-/Zweifamilienhaus oder Eigentumswohnung zu qualifizieren war. Begünstigt waren auch die Herstellung von Ausbauten oder Erweiterungen an Objekten, wenn diese vor 1964 fertiggestellt und nicht nach 1976 angeschafft worden waren.

- In die Objektbeschränkung für zusammenveranlagte Ehegatten (Anspruch auf Förderung für zwei Objekte) wurden Gebäude/Eigentumswohnungen, bei denen der Bauantrag vor 1965 gestellt wurde, nicht einbezogen.
- Einführung der Übertragungsmöglichkeit (bei Veräußerung) von innerhalb der acht Jahre nicht ausgeschöpften Absetzungen auf ein Folgeobjekt.
- Für Objekte in Westberlin degressive Staffelung der Absetzungsbeträge (§15 BerlinFG).

1981

Anhebung der Höchstbezugsgröße auf 200 000 DM für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen und 250 000 DM für Zweifamilienhäuser.

Einführung der Kinderkomponente nach § 34f EStG vom zweiten Kind an in Höhe von jährlich 600 DM je Kind als Abzug von der Steuerschuld.

1982 (Baubeginn Oktober und später)

Einführung eines befristeten Schuldzinsenabzugs für Bauherren in Höhe von 10 000 DM jährlich für drei Jahre, bei Fertigstellung des Gebäudes vor 1987.

1983

Reform der Grunderwerbsteuer: Wegfall bisheriger Befreiungen und Umstellung auf einheitlich 2 % des Kaufpreises für alle Grundstücksgeschäfte (bebaut oder unbebaut).

1987 „Wohneigentumsförderungsgesetz“:

§ 7b wird durch den § 10e ersetzt, und § 21a EStG wird gestrichen. Umstellung der Förderung von Werbungskostenabzug auf Abzug „wie Sonderausgaben“.

Ausdehnung auf Eigentümerwohnungen in Mehrfamilienhäusern – § 10e gilt entsprechend, d. h. diese Wohnungen fallen nicht wie bisher unter die Überschussrechnung.

Die 10e-Regelung gilt auch für Ausbauten und Erweiterungen.

- Anhebung der Höchstbezugsgröße auf einheitlich 300 000 DM je Objekt bei Einbeziehung der hälftigen Grundstückskosten; Abzugsbetrag weiterhin 5 % p. a. über acht Jahre.

- Nachträgliche Herstellungskosten innerhalb dieser Zeit werden den Anschaffungs-/Herstellungskosten zugerechnet, die höheren Absetzungen entsprechend nachgeholt.
- Einführung der Möglichkeit von Aufwendungen vor Bezug, § 10e, Abs. 6.
- Ausweitung der Kinderkomponente auf das erste Kind.

Übergangsregelung für Fälle mit Anschaffung/Herstellung vor 1987:

- Fälle mit befristetem Schuldzinsenabzug (bei § 21a) konnten zunächst für die Beibehaltung der günstigeren Regelung optieren;
- Fälle mit Normalbesteuerung (Ein-/Zweifamilienhäuser mit Nutzungswertbesteuerung und Überschussrechnung nach § 21 EStG) konnten noch zwölf Jahre (bis Ende 1998) an dieser Regelung festhalten.

1990

Erhöhung der Kinderkomponente auf 750 DM je Kind.

Neue Bundesländer: Das Einkommensteuerrecht gilt dort seit 1.1.1991; Anwendung des § 10e für eigengenutzte Wohnungen, die nach dem 31.12.1990 angeschafft oder hergestellt worden sind.

1991 (Baubeginn Oktober und später)

Anhebung der Höchstbezugsgröße auf 330 000 DM und Differenzierung des Abschreibungssatzes

- vier Jahre 6 % (= höchstens 19 800 DM);
- vier Jahre 5 % (= höchstens 16 500 DM).

Befristeter Schuldzinsenabzug in Höhe von höchstens 12 000 DM jährlich für drei Jahre bei Fertigstellung des Gebäudes vor 1995.

Erhöhung der Kinderkomponente auf 1 000 DM je Kind.

1992

Einführung einer Einkommensobergrenze von 120 000/ 240 000 DM für Ledige/Verheiratete bezogen auf den Gesamtbetrag der Einkünfte (jährliche Prüfung).

1994

Senkung der Höchstbezugsgröße beim Erwerb von Altbauten auf 150 000 DM.

1996 „Eigenheimzulagengesetz“:

Umstellung der Förderung auf eine einkommensunabhängige Zulage (Herstellung oder Erwerb nach dem 31. Dezember 1995). Für frühere Fälle bleibt es beim § 10e, Fälle aus dem Jahre 1995 konnten auf Antrag bereits die Neuregelung erhalten.

- Einkommensobergrenze von 120 000/240 000 DM für Ledige/Verheiratete, bezogen auf den Gesamtbetrag der Einkünfte wie bisher, aber bezogen auf zweijährigen Zeitraum (d. h. 240 000/480 000 DM im Jahr des Antrags und des Vorjahres zusammen).
- Grundförderung: 5 % der Herstellungs-/Anschaffungskosten, maximal 5 000 DM pro Jahr bei Neubau und 2 500 DM bei Erwerb, Mindestinvestitionsbetrag von 100 000 DM.
- Kinderzulage: 1 500 DM je Kind.
- Öko-Zulage: 2 % der Aufwendungen, maximal 500 DM pro Jahr für bestimmte bauliche Maßnahmen (befristet).
- Vorkostenabzug (§ 10i EStG): Bei Neubau pauschal 3 500 DM als Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage, bei Bestandsimmobilien und Nachweis der Kosten bis maximal 22 500 DM.

1999

Vorkostenabzug nach § 10i EStG entfällt (Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002).

Eigenheimzulagengesetz: Einkommensgrenzen zum 1.1. 2000 gesenkt auf 160 000/320 000 DM für Ledige/Verheiratete (Zweijahreszeitraum), aber zugleich bei Kindern Erhöhung der Einkunftsgrenzen um zusätzlich 60 000 DM (ebenfalls Zweijahreszeitraum) je Kind.

2002

Umstellung aller Beträge auf Euro:

- Einkunftsgrenzen 81 807/163 614 Euro Ledige/Verheiratete, zusätzlich 15 339 Euro je Kind (jeweils Zweijahreszeitraum);
- Fördergrundbetrag 2 556/1 278 Euro bei Neubau/Erwerb;
- Kinderzulage 767 Euro je Kind.

Neuausrichtung der Förderinstrumente im Gespräch

Erwerb aus vorhandenen Beständen benachteilige. Die Bauministerkonferenz der Länder (ARGEBAU) beschloss daraufhin, eine Wirkungsanalyse in Auftrag zu geben; die Bundesregierung nimmt noch eine abwartende Haltung ein.¹¹ Der zuständige Bundestagsausschuss hat erst kürzlich Fragen einer Neuausrichtung der wohnungs- und städtebaulichen Instrumente diskutiert.¹²

Steuerliche Förderung des Wohneigentums

Entwicklung und Ziele

Die Bildung von Wohneigentum zu unterstützen ist ein tradiertes Ziel, dem von allen politischen Parteien hoher Rang zugebilligt wird. Die steuerliche Förderung steht dabei vom Gewicht her im Vordergrund und war – mit wechselnden Schwerpunkten – als *Bauförderung* und als *Vermögensbildung* konzipiert.

Am Anfang der Förderung stand der Abschreibungsparagraph 7b, der damals eindeutig zwecks Bauförderung in das Einkommensteuergesetz eingefügt worden war.¹³ Mit der Ausdehnung des § 7b auf den Alterwerb im Jahre 1977 ist das vermögenspolitische Ziel gleichrangig betont worden. Stets kritisiert wurde die ungleiche Begünstigungswirkung (Progressionseffekt): Wegen des Abzugs vom Einkommen hing der erzielte Vorteil vom persönlichen Grenzsteuersatz des Steuerpflichtigen ab.¹⁴ Dies gilt für die Grundförderung, nur die später eingeführte Kinderkomponente war von Anfang an einkommensneutral.¹⁵ Es blieb jedoch noch lange bei der alten Regelung, die mehrfach modifiziert und erst im Jahre 1987 durch den § 10e EStG abgelöst worden ist; auch dabei wurden Modalitäten und Wirkungsweise der Förderung kaum verändert (Kasten 1).

Im Hinblick auf den Progressionseffekt wurde eine grundsätzliche Umstellung erst mit dem Eigenheimzulagengesetz von 1996 realisiert: Seither sind die Förderbeträge für alle Anspruchsberechtigten gleich hoch, allerdings weiterhin differenziert – für den Neubau betragen sie jährlich 2 556 Euro (früher 5 000 DM), für den Erwerb älterer Gebäude oder Wohnungen nur halb so viel.

Insofern schloss sich die Regelung im Eigenheimzulagengesetz nur an die zuvor bestehende Differenzierung an. Ein gleich hoher Förderbetrag wie im Neubau hätte den gegebenen Finanzrahmen gesprengt.¹⁶

Für eine Neugestaltung

Die besondere Begünstigung des Neubaus von Eigenheimen ist *wohnungspolitisch* stets damit begründet worden, dass so das Angebot insgesamt ausgeweitet und der Mietwohnungsmarkt entlastet würde. Bei nachlassendem Baubedarf verliert diese Begründung an Relevanz. Aus der dargestellten Entwicklung wird deutlich, dass mittlerweile unerwünschte Wirkungen – Leerstand von Wohnungen und zusätzlicher Infrastrukturbedarf – entstanden sind. Sie sind keineswegs neu, rücken nur stärker ins Bewusstsein.

Forderungen, die Wohneigentumsförderung jetzt quasi umzukehren, den Erwerb stärker und den Neubau geringer – sogar regional differenziert – zu fördern, sind bereits erhoben worden, gehen jedoch zu weit und ignorieren bisherige Grundsätze.

- Die Förderung im Rahmen des Steuerrechts sollte jeder Steuerpflichtige einmal im Leben beanspruchen können, und zwar für ein Objekt seiner Wahl (daher der Begriff „Objektverzehr“).
- Es handelt sich um eine allgemeine Förderung mit Rechtsanspruch, die eine möglichst einheitliche Grundlage verlangt.
- Die steuerliche Förderung war stets eine Sockelförderung, während besondere (z. B. gruppenspezifische oder regionale) Ziele durch zusätzliche Instrumente zu realisieren waren.¹⁷

Wenn die steuerliche Förderung weiter den bisherigen Prinzipien folgt, bleibt deren *vermögenspolitische* Begründung als Leitziel (Kasten 2). Dann erscheint es als am ehesten angemessen, die Beträ-

¹¹ Vgl.: Keine Änderung der Eigenheimzulage geplant. In: Bundesbaublatt, Heft 12/2002, S. 4.

¹² Vgl.: Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, öffentliche Anhörung am 24.4.2002. Ausschussdrucksache 1032 – Stellungnahmen der Sachverständigen.

¹³ Als spezielle Regelung für Eigennutzer ist die Kombination des § 7b mit § 21a EStG (pauschalierte Besteuerung des Nutzungswerts) zu sehen, wobei die fiktive Ertragsbesteuerung als Aufhänger für den Werbungskostenabzug diente.

¹⁴ Schon 1997 beauftragte der Deutsche Bundestag die Regierung, eine Änderung vorzuschlagen. Vgl.: Bericht der Bundesregierung über Möglichkeiten zur Umstellung des § 7b EStG auf ein anderes Fördersystem. BT-Drucksache 8/2554 vom 8.2.1979.

¹⁵ Im Gegensatz zur objektbezogenen Grundförderung (als Abzug von der steuerlichen Bemessungsgrundlage) war die Kinderkomponente unabhängig vom Einkommen konzipiert – zunächst als Abzug von der Steuerschuld, später als direkte Zulage.

¹⁶ Als Mengengerüst für die Schätzung der Kosten diente die 1995 beobachtbare Zahl der Neubau- und Erwerbsobjekte, wobei Letztere leicht überwogen. Darauf bezogen war das finanzielle Fördervolumen (vor und nach Umstellung) mit etwa 18 Mrd. DM eingegrenzt worden. Vgl.: Neuregelung der Wohneigentumsförderung. Bearb.: Stefan Bach und Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 39/95.

¹⁷ Für gewünschte regionale Lenkungen der Bautätigkeit kommen ergänzende direkte Fördermaßnahmen, bessere Ausschöpfung der Möglichkeiten des Planungsrechts, angemessene Beteiligung an Anschlusskosten und andere Wege in Betracht. Politische Versäumnisse sollten jetzt nicht allein dem Instrument Eigentumsförderung angelastet werden.

Förderungen von Neubauten doppelt so hoch wie für Alterwerb

Kasten 2

Wohneigentum im Rahmen der Vermögenspolitik

Ein häufig in den Vordergrund gestelltes Ziel der Wohneigentumsförderung lautet „Erhöhung der Wohneigentumsquote“. Gemeint ist damit der Anteil der Haushalte, die ihre Wohnung als Eigentümer selbst nutzen. Die Erreichung dieses Ziels hat weniger mit Bautätigkeit zu tun als mit einer breiteren Beteiligung am Haus- und Grundvermögen, vor allem durch Förderung des Ersterwerbs. Ein wesentlicher Aspekt mag dabei sein, dass diese Vermögensform als besonders sicher gilt und Wohneigentum dauerhaft Mietzahlungen erspart.

In der Vermögenspolitik sind drei Hauptbereiche hervorzuheben: die tradierten Vermögensbildungsgesetze, mit denen die Bildung von *Geldvermögen und finanziellen Beteiligungen* gefördert wird; die Förderung von *Wohneigentum*, steuerlich wie auf direktem Wege, und – neu hinzugekommen – die Unterstützung der *privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge*. Zwischen diesen Bereichen gibt es Überlappungen, die mehrfach das Wohneigentum betreffen.

Über die geeignete Form, wie das Wohneigentum bei der privaten Altersvorsorge zu berücksichtigen sei, wurde länger diskutiert, vor allem, weil bei einer Begünstigung als Sachvermögen Probleme mit dem Konzept einer nachgelagerten Besteuerung gesehen wurden. Der letztlich gefundene Kompromiss einer Entnahmemöglichkeit von Teilen des angesparten Kapitals zur Baufinanzierung ist in dieser Hinsicht schlüssig, die Forderung nach Verbesserungen in diesem Zusammenhang wenig begründet.

Zuvor war als Ersatzlösung unter anderem vorgeschlagen worden, das Bausparen auszuweiten. Begründet wird diese Sparform mit dem Argument, dass so vor dem Bau oder Erwerb die Eigenkapitalbildung unterstützt wird. Bei den vermögenswirksamen Geldanlagen hatte sie bisher schon den größten Anteil, obwohl sie daneben gesondert durch ein Wohnungsbauprämienengesetz gefördert wird.¹ Es wäre zu prüfen, ob eine Förderung in diesem Umfang notwendig ist und inwieweit sie Mitnahmeeffekte auslöst, auch bei Sparern ohne Absicht des Baus oder Erwerbs einer Wohnung.

Schließlich ist, neben der steuerlichen Wohneigentumsförderung, als weitere Komponente die direkte Förderung zu nennen – früher erfolgte sie im Rahmen der Wohnungsbaugesetze, künftig als Soziale Wohnraumförderung. Beim Eigentum hat sie durchaus Breitenwirkung: Im Jahre 2000 waren von allen im Sozialen Wohnungsbau geförderten Wohnungen bundesweit 62 % Eigentümerwohnungen. Diese Förderung – sie gilt bisher allerdings nur für den Neubau – könnte künftig verstärkt unter räumlichen Prioritäten eingesetzt werden.²

Die „soziale“ Eigentumsförderung wird meist isoliert unter dem Aspekt einer Begünstigung für Haushalte bestimmter Einkommensschichten betrachtet – ohne Beachtung des Zusammenwirkens mit der steuerlichen Förderung. Es fehlten auch Informationen über die örtliche Verteilung der Adressaten. Soweit diese verfügbar sind, fließen die Mittel vor allem in kleinere Gemeinden bzw. kleinstädtisch/ländlich geprägte Gebietstypen.³ Eine Umgestaltung dieser Förderung als gezielte Ergänzung der steuerlichen Grundförderung ist schon oft diskutiert worden, aber wohl nicht leicht zu realisieren.

Was hier nur skizzenhaft angeregt werden kann, ist eine systematische Gesamtsicht der zahlreichen Wege, die den Förderungsrahmen für das Wohneigentum ausmachen, mit dem Ziel einer Prüfung vermögenspolitischer Begünstigungseffekte und wohnungspolitischer Allokationswirkungen.

¹ Vgl.: Wohnungs-, Bildungs- und Familienpolitik sollten im Sinne eines „sozialen Risikomanagements“ verändert werden. Bearb.: Arbeitskreis Sozialpolitik. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 47/2000.

² Vgl. E. Dick: Wohneigentumsbildung und Stadterneuerung in den neuen Bundesländern. In: Bundesbaublatt, Heft 10–11/2001.

³ Nicht zuletzt deshalb, weil dort viele Haushalte zwar in die Einkommensgrenzen passen, aber über gewisse Vermögen, insbesondere Grundstücke verfügen.

ge für die Grundförderung zu vereinheitlichen. Vorgeschlagen wird hier, die Neubauförderung auf das Niveau der Erwerbsförderung zu senken, also auf einheitlich 1 278 Euro pro Jahr. Eine solche

Umstellung fände die Akzeptanz der Bürger, zumal dann, wenn weitere Vorschriften über das *Wie und Wo der Realisierung* ihres Förderungsanspruchs beseitigt würden.

Neutrale Wirkung
der Förderung

Keineswegs zu übersehen ist, dass jede Förderung nicht nur die Empfänger begünstigt, sondern auch diejenigen, die das entsprechende Gut anbieten. So beeinflusst die Wohneigentumsförderung einerseits Grundstückswerte und Bauleistungspreise, andererseits die Verwertbarkeit vorhandener Immobilien. Eine Vereinheitlichung des Förderungsniveaus schafft diesbezüglich Neutralität und Wettbewerbsgleichheit (indirekt betrifft dies auch eine Konkurrenz der Gemeinden um „gute“ Steuerzahler).

Der Finanzaufwand für die Eigenheimzulage, derzeit etwa 10 Mrd. Euro pro Jahr, könnte so reduziert werden. Dies käme auch den großen Sparzwängen bei den öffentlichen Haushalten entgegen.¹⁸ Geboten scheint auch, die bestehende Einschränkung der Förderung für Ehepaare (Kumulationsverbot) aufzuheben. Dies hätte zugleich den Vorteil, dass sich in der derzeitigen Phase der Abwärtsentwicklung beim Eigenheimbau die Förderungskürzung nicht als zusätzlicher negativer Impuls auswirkt. Zudem bliebe für die Bürger eine gewisse Kontinuität der Neubauförderung gewahrt.

Das Kumulationsverbot betrifft ebenso das Wie und Wo der Realisierung von Förderungsansprüchen.

Einheitliche Förderung
für jeden Bürger

- Gemeinsam veranlagte Eheleute dürfen ihren jeweiligen Förderungsanspruch nicht auf ein Objekt oder zwei in räumlichem Zusammenhang gelegene Wohnungen konzentrieren. Diese Regelung, im Eigenheimzulagengesetz aus früheren übernommen, ist schon damals als verfassungsrechtlich bedenklich kritisiert worden,¹⁹ denn anderen Bürgern – in Betracht kommen nichteheliche Lebensgemeinschaften oder Verwandte, die zusammen wohnen – steht dieser Weg offen, indem sie ein Objekt anteilig erwerben und gemeinsam nutzen.
- Das Finanzministerium bestritt eine Benachteiligung; es argumentiert, dass infolge des Verbots ja auch kein (bzw. nur ein) Objektverzehr einträte und so später ein zweites Objekt erworben werden könne.

Ehepaare nicht
benachteiligen

Ehepaare, die die Schwelle zum Eigentum nie überwinden (auch diejenigen, die sich nie ein zweites Objekt leisten können), wird dieser Hinweis kaum trösten. Die eigentliche Sorge der Finanzpolitiker war wohl die, dass die Schwelle zum Erwerb weiter gesenkt und infolgedessen die Förderung zu teuer würde. Vom Grundgedanken der Förderung her ist es aber zu kritisieren, wenn man darauf setzt, dass letztlich eine Vielzahl von Steuerbürgern ihren Anspruch wegen dieser spezifischen Beschränkung niemals realisieren wird. Ange-

sichts der hohen Kosten einer Eigentumswohnung oder eines Hauses, insbesondere in städtischen Lagen, ist es selbst für Haushalte mit zwei Verdienern nicht leicht, Eigentum zu bilden. Auch das dürfte ein Grund sein, weshalb Haushalte ins preisgünstigere Umland abwandern.

Der Sinn des Kumulationsverbots ist auch insofern schwer begreiflich, als es Eheleuten nicht erlaubt, zwei Wohnungen (gleichzeitig) zu kaufen, wenn sie räumlich zusammengefasst werden können, andererseits aber (spätere) Ausbauten/Erweiterungen bei einem vorhandenen Objekt zur Förderung zulässt. Generell scheint die Förderung von Zweitobjekten gewollt zu sein, während eine „Erschleichung“ des Erstobjekts verwehrt werden soll (obwohl damit ja der Anspruch auf ein Zweitobjekt aufgegeben würde). Was aus juristischem Blickwinkel vielleicht einleuchtend sein mag, erscheint ökonomisch, im Hinblick auf verteilungspolitische Aspekte der Förderung, unverständlich.

Eine Vereinheitlichung der Grundförderung für Neubau wie Erwerb und die Möglichkeit der Zusammenlegung dieses Anspruchs bei Eheleuten würden bedeuten, dass im Neubaubereich überwiegend das bisherige Förderniveau erhalten bliebe – schlechter gestellt wären künftig Ledige sowie Ehepaare im Falle eines Zweitobjekts. Für den Bereich des Alterwerbs ergäbe sich hingegen eine stärkere Begünstigung, weil das Fördergefälle beseitigt und – infolge der Kumulationsmöglichkeit – die Finanzierungsschwelle für viele Haushalte herabgesetzt wird.

Insofern ergäben sich – beim Stadtumbauprogramm Ost – indirekt Einspareffekte: Der Zuschuss, der im Programmteil „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“ im Rahmen des Gesamtprogramms für Erwerber gewährt wird – mit der erklärten Absicht, die Neubauförderung zu übertreffen –, könnte dann viel geringer ausfallen.

Bei dem hier vorgeschlagenen Konzept wäre die Einsparung bei der Eigenheimzulage kurzfristig zwar nicht allzu hoch, weil neue Anstoßwirkungen eintreten werden, auf längere Sicht aber beträchtlich – der Förderungsaufwand dürfte sich schätzungsweise um 25 % verringern. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich die jährlichen kassenwirksamen Beträge – Auszahlungen und Steuervergünstigungen – auf jeweils

¹⁸ Nach den Vereinbarungen des Finanzplanungsrats (Stabilitäts- und Wachstumspakt) sind größere Ausgabenkürzungen vorgesehen; vgl.: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002 (Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute). In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 17-18/2002.

¹⁹ Vgl. P. Handzik: Das Eigenheimzulagen-Gesetz unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel. In: Deutsche Steuerzeitung, Nr. 7/1996, S. 202 ff., insbesondere S. 205 f.

acht zurückliegende Förderjahrgänge beziehen, also ein Durchschnittsniveau der bisherigen Fördermodalitäten spiegeln; selbst ein starker Einschnitt wäre zunächst nur marginal wirksam.²⁰

Ausblick

Die vorgeschlagenen konzeptionellen Änderungen der steuerlichen Wohneigentumsförderung lauten: Gleichstellung des Förderniveaus beim Neubau und Erwerb von Eigenheimen/Eigentumswohnungen sowie Aufhebung der Beschränkung für Eheleute bei der Realisierung ihres Förderungsanspruchs. Dem generellen wohnungs- und vermögenspolitischen Ziel einer Ausweitung der Wohneigentumsquote würde so besser als bisher entsprochen, weil der Ersterwerb für viele Haushalte erleichtert wird. Die bisher doppelt so hohe Begünstigung des Neubaus (bei der Grundförderung) ist entbehrlich, weil eine Ausweitung des Wohnungsangebots künftig wegen des rückläufigen Bedarfs nicht mehr als vorrangige Aufgabe zu sehen ist; vielmehr muss eine bestandsorientierte Wohnungs- und Städtebaupolitik Platz greifen.

Die Bundesregierung will besondere Probleme in den neuen Ländern mit dem „Stadtumbauprogramm Ost“ angehen – ein Programm, das viele Milliarden kosten wird. Die Kosten könnten mit der Umstellung der Eigenheimzulage geringer ausfallen, wenn es gelingt, die Eigentumsnachfrage stärker auf den innerstädtischen Bestand zu lenken.

Der Bund ist – wegen des Konsolidierungsversprechens gegenüber der EU – gezwungen, generell nach Einsparmöglichkeiten zu suchen, wobei kein Bereich ausgenommen sein dürfte. Bei dem vorliegenden Änderungsvorschlag wäre auf mittlere und längere Sicht mit einer spürbaren Verringerung des jährlichen Aufwands für die Wohneigentumsförderung (gegenwärtig rund 10 Mrd. Euro) zu rechnen, ohne dass die zurzeit schwächelnde Neubautätigkeit infolge dieses Eingriffs zusätzlich beeinträchtigt würde.

²⁰ Aus dieser Sicht sind die Angaben im 18. Subventionsbericht zu interpretieren: Für 1999 wird der Gesamtaufwand (Grundförderung, Vor-kostenabzug, Kinderkomponente) auf 10 Mrd. Euro beziffert und für 2001 auf 10,4 Mrd. Euro, obwohl in den Jahren 2000 und 2001 die Bau- und Erwerbsnachfrage sehr stark zurückgegangen war.

Einladung zum Vortrag im DIW Berlin am 5. Juni 2002

Dale Jorgenson

Harvard University, Cambridge, USA

Projecting Productivity Growth: Lessons from the U.S. Growth Resurgence

Abstract

Dale Jorgenson analyzes the sources of U.S. labor productivity growth in the post-1995 period and presents projections for both output and labor productivity growth for the next decade. Despite the recent downward revisions to U.S. GDP and software investment, he shows that information technology (IT) played a substantial role in the U.S. productivity revival. He then outlines a methodology for projecting trend output and productivity growth. The base-case projection puts the rate of trend productivity growth at 2.24 percent per year over the next decade with a range of 1.33 to 2.98 percent, reflecting fundamental uncertainties about the rate of technological progress in IT-production and investment patterns. The central projection is only slightly below the average growth rate of 2.36 percent during the 1995–2000 period.

Ort: DIW Berlin, großer Sitzungssaal
Königin-Luise-Straße 5, 14195 Berlin

Zeit: 14 Uhr s. t.

Anmeldungen bitte unter *Information@diw.de*

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Jochen Schmidt
Dieter Teichmann

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin