

1. Ergänzung zur

Haushaltsausschuss  
15. Wahlperiode

Ausschuss-  
drucksache:

799

Stellungnahme zum Themenbereich 2  
– Eigenheimzulage –

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses  
am 8. Oktober 2003 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2004  
(Haushaltsbegleitgesetz 2004 - HBegIG 2004)**

BT-Drucksache 15/1502



## **Stellungnahme des Bundesverbandes Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen zum Entwurf eines Haushaltsbegleit- gesetzes 2004 (HBegIG 2004), vorgelegt zur Anhörung des Haus- haltsausschusses des Deutschen Bundestages am 8. Oktober 2003**

### **Vorbemerkung**

Die Maßnahmen dieses Gesetzentwurfes dienen angeblich der „Gegenfinanzierung“ für das Vorziehen des im Spitzensteuersatz auf 42 Prozent und im Eingangssteuersatz auf 15 Prozent herabgesetzten Tarifs für die Einkommensteuer um ein Jahr auf den Jahresbeginn 2004. Diese Steuersenkung wird vom Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW) natürlich begrüßt. Sie stellt jedoch lediglich einen seit der Unternehmenssteuerreform des Steuersenkungsgesetzes von 2000 längst überfälligen Schritt zur Angleichung der Steuerbelastung bei den der Einkommensteuer unterliegenden Steuersubjekten mit der Steuerbelastung bei Kapitalgesellschaften dar.

Für die Steuerpflichtigen, die Wohneigentum bilden wollen, wird die Steuerersparnis eines Jahres oder die Unterschiede der tariflichen Einkommensteuer nach dem geltenden Recht gegenüber dem neuen Einkommensteuertarif weit in den Schatten gestellt durch die Streichung der Eigenheimzulage. Gleichzeitig erhält das Baugewerbe einen neuen Schlag durch die Einbuße von fast 28 Prozent des Auftragsvolumens. Dadurch drohen über 280.000 Arbeitsplätze im Baugewerbe, in der Baustoffindustrie und bei den von baugewerblichen Umsätzen abhängigen Dienstleistungsangeboten verloren zu gehen. Das Potenzial zur Wohneigentumsbildung verkleinert sich bei den Haushalten mit statistischer Bezugsperson zwischen 25 und 45 Jahren um über 60 Prozent beim Neubau und um gut 30 Prozent bei Erwerbern aus dem Bestand. Infolgedessen wird den zur Wohneigentumsbildung nicht mehr fähigen Haushalten der wichtigste Bestandteil ihrer Alterssicherung vorenthalten.

Das Baugewerbe wird durch eine zweite steuerpolitische Maßnahme des HBegIG 2004 stark in Mitleidenschaft gezogen: Durch die generalisierte Verlagerung der Steuerschuld aus der Umsatzsteuer auf den Abnehmer von Bauleistungen nach § 13 b UStG-Entw. im Bauträgergeschäft wird – entgegen der

Systematik der Umsatzsteuer – diese Verkehrssteuer bei Bauträgerunternehmen zu einer Definitivsteuer, da diesen bei ihren Lieferungen bebauter Grundstücke der Vorsteuerabzug verwehrt ist.

## **Zu den einzelnen Vorschriften**

### **1. Zu Artikel 5 Nr. 2 – Streichung der Eigenheimzulage für neue Förderfälle ab 2004**

Die Eigenheimzulage soll „durch ein Zuschussprogramm zur Strukturverbesserung in Städten abgelöst“ werden, wie die Begründung zu Artikel 5 Nr. 2 ausführt. Schon fördertechnisch scheint dies unsinnig zu sein, die staatliche Wohneigentumsförderung durch Maßnahmen der Städtebauförderung zu substituieren. Denn die beiden Förderungen haben nicht nur unterschiedliche verfassungsrechtliche Grundlagen in Artikel 74 Nr. 18 GG. Auch die subjektiven öffentlichen Rechte der Geförderten und die Finanzierungsinstrumente sind völlig unterschiedlich:

- Auf die bisherige staatliche Wohneigentumsförderung hat, unabhängig von ihrer Ausgestaltung, zumindest unterhalb bestimmter Einkommensobergrenzen bisher immer ein Rechtsanspruch bestanden. Programme der Städtebauförderung unterliegen hingegen dem Haushaltsrecht nicht nur einer, sondern mehrerer Gebietskörperschaften, da nach Artikel 104 Abs. 4 GG die Finanzhilfen des Städtebaurechts eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern erforderlich machen und darüber hinaus von den jeweiligen Landesparlamenten komplementär Finanzierungen zu den Bundesmitteln beschlossen werden müssen.
- Die staatliche Wohneigentumsförderung hat als Vorbedingung eine stark ausgeprägte Subsidiarität bei der Wohnraumbeschaffung durch Private. Die Förderintensität liegt zwischen 10 und 20 Prozent der Objektkosten. Haushalte, die Wohneigentum bilden, bewältigen nach einem Ansparevorgang von üblicherweise sechs und mehr Jahren die Bedienung des für das selbstgenutzte Wohneigentum aufgenommen Fremdkapitals über meist mehr als zwanzig Jahre. Demgegenüber ist die Förderintensität im Städtebaurecht sehr viel höher, da in diesem die Subsidiarität bei den Begünstigten wegen der starken staatlichen Lenkung eine ganz untergeordnete Rolle spielt.
- Völlig ungewiss ist, wie sich die von der Bundesregierung beabsichtigte Umstellung des Fördersystems auf bestimmte Baumaßnahmen zugunsten von Familien mit Kindern im Zusammenhang mit dem Städtebaurecht zur besonderen Wohneigentumsförderung nach dem Wohnraumförderungsgesetz verhält. Denn nach § 8 Nr. 2 WoFG muss die angemessene Belastung des Bauherrn „die Einkommensentwicklung und die Eigenheimzulage“ berücksichtigen. Die Förderung der Wohneigentumsbildung nach dem Wohnraumförderungsgesetz ist strikt Ergänzungsförderung, die bei Familien mit zwei und mehr Kindern vor allem eine Einkommensschwäche, relativ zu dem besonderen Wohnbedarf, ausgleichen soll.

Angesichts dessen, dass die Bundesregierung vollständig mit der seit 1956 bestehenden staatlichen Wohneigentumsförderung, mit dem Ziel der möglichst breiten Vermögensbildung durch selbstgenutztes Wohneigentum, brechen will, erscheint die Begründung, wie die Aufhebung der Eigenheimzulage, als erschreckend dürftig. Es soll dennoch versucht werden, einige der erkennbaren Argumentationslinien einer Diskussion zu unterziehen:

### **1.1 Die „Argumente“ der Bundesregierung für eine Streichung der Eigenheimzulage**

#### **a) Entbehrlichkeit einer Wohneigentumsförderung mit Rechtsanspruch „vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der insgesamt ausgeglichenen Wohnungsmärkte“**

Die Bundesregierung meint mit dem „demographischen Wandel“ augenscheinlich den bei einer alternden Gesellschaft zu erwartenden Bevölkerungsrückgang und den mit diesem zeitversetzt verbundenen Rückgang der Haushaltszahlen. Dadurch würde sich insbesondere „eine flächendeckende Neubauförderung“ erübrigen, da zusätzlicher Wohnraum nicht mehr benötigt wird. Auf welche demographischen Voraussagen sich die Bundesregierung stützt, erfährt man nicht. Der schwerwiegende Mangel, von den vorhandenen Bevölkerungsprognosen auf die Entbehrlichkeit einer Wohneigentumsförderung zu schließen, liegt schon darin, dass nach allen Wohnbedarfsprognosen die Haushaltszahlen zumindest bis 2015 weiter steigen<sup>1</sup>. Vor allem jedoch sind die Determinanten für die Entwicklung der Gesamtbevölkerung in Deutschland sehr viel unsicherer, als dies gemeinhin zugegeben wird.

Feststeht, dass die Ergebnisse der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes bereits im Ansatzjahr 1998 von einer zu geringen Bevölkerung ausgegangen sind. Entscheidend ist jedoch, dass sich dieser Fehler fortsetzt, indem nicht nur in der Variante 1 mit einem durchschnittlichen positiven Zuwanderungssaldo von 100.000 Personen, sondern auch in Variante 2 mit 200.000 Personen die Bevölkerung bereits kurzfristig stetig zurückgehen soll, während tatsächlich mit dem letzten Stand vom 31. Januar 2003, abgesehen von 1998, eine kontinuierliche Zunahme der Bevölkerungszahl zu verzeichnen ist. Für den Betrachtungszeitraum unterscheiden sich Variante 1 und Variante 2 nach der Bevölkerungsvorausberechnung nicht. Die beiderseitige Abweichung der Veränderungssalden – nicht des Bevölkerungsstandes, hier ist die Differenz noch größer – fällt bereits über den kurzen Zeitraum 1998 bis 2002 ins Gewicht. Sie beträgt in der reinen, über vier Jahre statistisch unbedenklichen Fortschreibung, ohne Geburten, Todesfälle und Abwanderungen aus dem Zuwanderungsüberschuss, über 700.000 Einwohner.

---

<sup>1</sup> vgl. die Diskussion der hierin übereinstimmenden Bevölkerungsprognosen bei Birg, Trends der Bevölkerungsentwicklung Frankfurt a. M. 2000, S. 44 ff.

Tabelle 1

**Bevölkerungsentwicklung in Deutschland (in Tausend)**

9. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung							
	Bevölkerung nach Einwohnerstatistik*	Zu-/ Abnahme	Variante 1		Variante 2		Unterschied zu den Salden der Bevölkerungsstatistik kumuliert
			Wanderungssaldo 100.000	Zu-/ Abnahme	Wanderungssaldo 200.000	Zu-/ Abnahme	
1998	82,037		81,999		entspricht Variante 1		
1999	82,163	0,126	81,985	-0,014			0,14
2000	82,26	0,097	81,946	-0,039			0,276
2001	82,44	0,18	81,902	-0,044			0,5
2002	82,6	0,16	81,855	-0,047			0,707

\* Statistisches Bundesamt, Bevölkerung in Deutschland im Januar 2003 bei 82,6 Mio., Pressemitteilung vom 4. Februar 2003

Inzwischen hat das Statistische Bundesamt für die früheren Daten mit der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung eine Korrektur auf den höheren Bevölkerungsstand für das Jahr 2002 vorgenommen<sup>2</sup>. Das bedeutet jedoch jeweils nur Nachbesserungen, die sich auf die vom Statistischen Bundesamt entwickelte demographische Prognoserechnung lediglich für die Folgejahre als ex-post-Steuerungen marginal auswirken.

Was die Bundesregierung überhaupt nicht berücksichtigt ist, dass nach den Bevölkerungsvorausberechnungen die Haushaltszahlen auch 2040 nach dem Höhepunkt zwischen 2015 und 2020 immer noch den Stand von 2000 übertreffen. Vor allem jedoch findet, mit zurückgehender autochthoner Bevölkerung eine zunehmend spürbare Umschichtung der Bevölkerungszusammensetzung durch Zuwanderungen statt. Durch den Zustrom von ausländischer Bevölkerung verändern sich sowohl die Verhältnisse von Stadt und Umland zugunsten der Städte als auch die Wohnbedürfnisse zugunsten einfacheren Wohnraums. In den zehn Jahren seit 1991 hat Deutschland etwa sieben Millionen Einwohner durch Auswanderung verloren, aus dem Ausland zugewandert sind 10,5 Millionen Personen. Schon rein quantitativ findet derzeit ein Bevölkerungsaustausch statt, der vermutlich stärker wirkt als in jedem anderen Staat. Die sich verändernde Zusammensetzung der Bevölkerung schließt allerdings auch ein, dass die Wandlungen von Wohnstandards weiterhin vom Neubau ausgehen. Dass bei diesem der Mietwohnungsbau wieder Übergewicht wie zu Mitte der 1990er Jahre erhalten könnte, erscheint angesichts der veränderten Bevölkerungszusammensetzung und einer verminderten Mobilität der alternden Gesamtbevölkerung als so gut wie ausgeschlossen. Voraussichtlich wird es noch über Jahre dabei bleiben, dass 80 Prozent des Wohnungsneubaus (einschließlich selbstgenutzter Eigentumswohnungen) für Wohneigentumsinteressenten zur Verfügung gestellt wird.

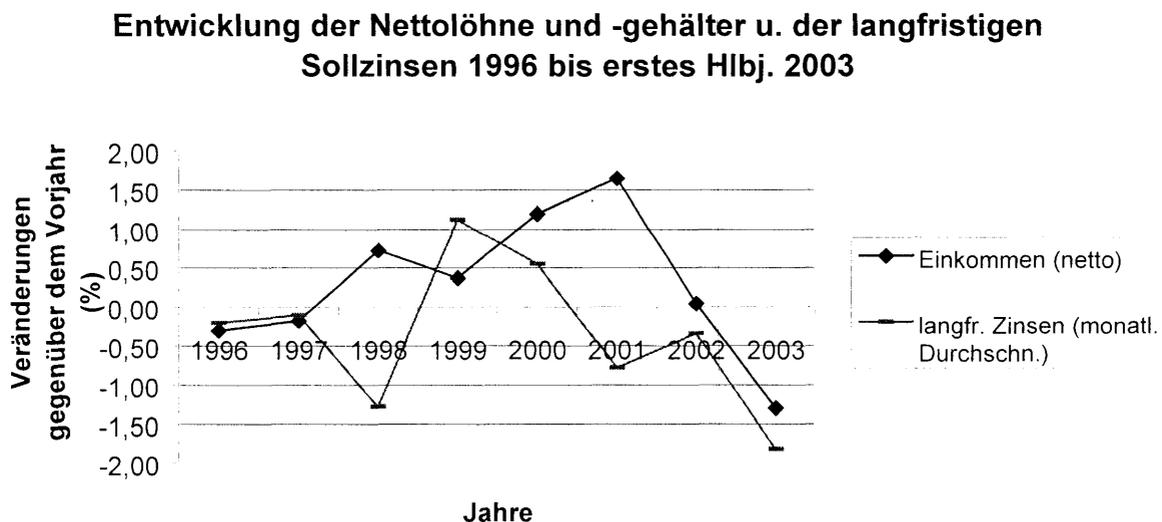
<sup>2</sup> vgl. auch Statistisches Bundesamt Pressekonferenz vom 6. Juni 2003 in Berlin

## b) Entbehrlichkeit der staatlichen Wohneigentumsförderung wegen gesunkener Hypothekenzinsen

Eine maßgebliche Berechtigung, die Eigenheimzulage zu streichen, soll darin bestehen, dass infolge der gegenüber 1995 deutlich gesunkenen langfristigen Sollzinsen „sich in vielen Regionen ein Durchschnittsverdiener (...) ein Eigenheim auch ohne Förderung leisten kann“. Tatsächlich liegen die Hypothekenzinsen für das erste Halbjahr 2003 gut 2,3 Prozent unterhalb des Zinsniveaus von 1995 nach Monatsdurchschnitten. Das würde z. B. bei Objektkosten von 180.000 Euro und einer immerhin noch 60-prozentigen Wohnungsfinanzierung mit Bankenkrediten jährlich eine Einsparung von fast 2.500 Euro ausmachen, also eine Finanzierungserleichterung etwa in Höhe der bisherigen Grundzulage des EigZulG für den Neubau.

Um jeweils für den Zeitpunkt einer Investitionsentscheidung, hier zum Bau oder zum Erwerb des selbstgenutzten Wohneigentums, die Funktionsweise der Förderung, hier in der staatlichen Wohneigentumsförderung, zu erkennen, muss man die Zinsentwicklung jedoch im Verhältnis zur Entwicklung der Nettoeinkommen, und hier insbesondere Nettolöhne und -gehälter der abhängig Beschäftigten sehen. Dann allerdings stellt sich, wie das unten stehende Diagramm zeigt, die Situation ganz anders dar.

Diagramm 1



Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Dann zeigt sich, dass der Erfahrungswert eines 65-jährigen Konjunkturzyklus, dass sich vor dem konjunkturellen Wendepunkt ein Gleichlauf bei den langfristigen Zinsen, aus Krediten für langlebige Investitionsgüter, und den Nettoeinkommen der abhängig Beschäftigten eingestellt<sup>3</sup>. Im zweiten Halbjahr 2003 kündigt sich an, dass die Talsohle des seit 1997 einsetzenden konjunkturellen Niedergangs

<sup>3</sup> Die Ausgabenpläne des Haushalts richten sich auch bei langfristigen Fremdkapitalfinanzierungen nicht einfach nach dem Zinssatz. Konjunkturell wirksam wird hingegen – ähnlich wie bei Unternehmen – die Differenz zwischen der Ertragsrate der wirtschaftlichen Betätigung nach dem monetären Zinssatz, vgl. Tichy, Konjunkturpolitik Berlin 1995 und zur Schätzung der Bedeutung von Vermögenseffekten aus der Sparfähigkeit für private

überschritten werden könnte – nachdem dies im zweiten Halbjahr 1999 schon einmal so zu sein schien. Damals ist allerdings die konjunkturelle Förderung unter den Nachwirkungen der Lafontainischen Steuerpolitik ausgeblieben und ähnliche Folgen könnten auch die von der Bundesregierung geplanten steuerlichen Verschlechterungen für 2004 haben.

Das Diagramm lässt erkennen, dass nicht nur die Zinsen nachgeben, sondern auch die Nettolöhne und –gehälter, insbesondere wegen der bei der Rentenversicherung und der Krankenversicherung gesetzlichen Sozialversicherungsabgaben. Es ist leicht zu sehen, wie einen scharfen Einschnitt eine Streichung der Eigenheimzulage für die Haushalte bedeutet, die sich bei der Bankenfinanzierung einen vergleichsweise schmalen Selbstbehalt vorrechnen lassen müssen.

### **c) Statt Wohneigentumsförderung Programmförderung für einzelne Regionen**

Die Argumentation aus der Begründung für die Streichung der Eigenheimzulage hängt allenfalls locker damit zusammen, dass „vielen Regionen“ die Förderung der Wohneigentumsbildung entbehrlich sein soll. Es ist allerdings auch kaum zu sehen, inwiefern die auf sieben einzelne Programme verteilten zusätzlichen städtebaulichen Mittel einen Ausgleich für die Regionen schaffen sollen, in denen eine Förderkürzung tatsächlich – auch nach Ansicht der Bundesregierung – zu negativen Auswirkungen führen würde. Diese regionalen Ungleichgewichte, die nach Ansicht der Bundesregierung von der bisherigen Wohneigentumsförderung ausgehen würden, lassen sich in der Wirklichkeit nicht wiederfinden. Allenfalls reicht die Eigenheimzulage nicht aus, um hohe Bodenpreise im Einzugsgebiet von Metropolen wie München überwinden zu helfen.

Das im Auftrag der ARGEBAU und der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Landordnung fertiggestellte Gutachten zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996 bis 2000 hat gezeigt, dass die mit der Eigenheimzulage geförderte Wohneigentumsbildung zumindest in Westdeutschland sehr gut in die Siedlungsstruktur von Kernstädten, verdichteten Kreisen an ländlichen Kreisen eingepasst ist.<sup>4</sup> Sofern in Ostdeutschland ein deutlicherer Schwerpunkt der Wohneigentumsbildung auf die ländlichen Kreise entfällt, so liegt dies zum einen daran, dass diese, anders als in Westdeutschland, ohnehin von den Gebietstypen den größten Anteil der Bevölkerung auf sich ziehen. Zum anderen kommt noch hinzu, dass ländliche Kreise, statt der verdichteten Kreise in Westdeutschland, den sog. „Speckgürtel“ der Kernstädte bilden,<sup>5</sup> so dass sich hier volkswirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne in einer vermehrten Wohneigentumsbildung niederschlagen und damit eine Entwicklung nachgeholt wird, die sich in Westdeutschland in den 1970er Jahren vollzogen hat.

Wohnungswirtschaftlich und wohnungspolitisch aussagekräftig werden Darstellungen zur Verteilung der Wohneigentumsbildung mit Hilfe der Eigenheimzulage erst, wenn für verschiedene Typen von

---

Ausgaben, Deutsche Bundesbank, Gesamtwirtschaftliche Aspekte der Aktienkursentwicklung im Monatsbericht März 2003, S. 25 ff. (S. 39)

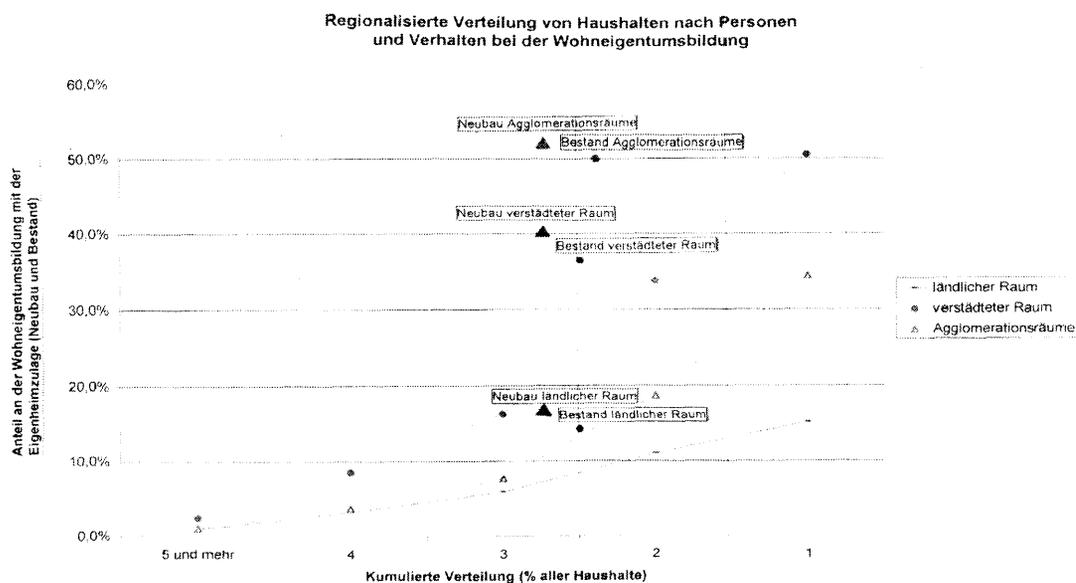
<sup>4</sup> vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1990 bis 2000 September 2002 S. 17 f.

<sup>5</sup> vgl. ebd. S. 18 f.

Siedlungsräumen Verteilungen von Haushalten mit verschiedener Personenzahl ins Verhältnis gesetzt werden zur Wohneigentumsbildung durch Neubau und aus dem Bestand. Das unten stehende Diagramm bildet auf der einen Seite die kumulierte Verteilung von Haushalten mit einer Person bis zu Haushalten mit fünf und mehr Personen<sup>6</sup> in Agglomerationsräumen, verstärterten Räumen und im ländlichen Raum ab. Da es von besonderem Interesse ist, inwiefern Familien mit Kindern durch die Eigenheimzulage begünstigt werden, beginnt die Kumulation der Verteilung der Haushalte mit dem größten Haushalt und setzt sich fort bis zu den Einpersonenhaushalten.<sup>7</sup> Die Verteilung der Wohneigentumsbildung ist einfacher nach den Koordinaten der räumlichen Verteilung und der durchschnittlichen Haushaltsgröße vorgenommen.<sup>8</sup> Bei der Auswertung kann man sich orientieren an dem kennzeichnendsten Merkmal bei der kumulierten Verteilung der Haushalte: dem Abknicken der Kurven bei den Dreipersonenhaushalten, also bei den Haushalten, in denen größtenteils Kinder wohnen. Es fällt zunächst auf, dass in allen drei Siedlungstypen die Haushaltsgröße bei der Wohneigentumsbildung durch Neubau größer ist als bei Erwerben aus dem Bestand. Dabei überwiegt jeweils noch der Neubau. Das geht jedoch auf den Erhebungszeitraum 1996-2000 zurück, inzwischen ist dauerhaft mit einem Übergewicht der Wohneigentumsbildung im Bestand mit gut 60 % zu rechnen.

Die entscheidende und weiterhin gültige Beobachtung ist jedoch, dass die Wohneigentumsbildung im Bestand in den drei Siedlungstypen jeweils, am Endpunkt der Kumulation kenntlich, der Verteilung der Haushalte auf diese entspricht. Wegen des zunehmenden Anteils von Ein- und Zweipersonenhaushalten im verstärterten Raum und in Agglomerationsräumen gegenüber dem ländlichen Raum ist zu schließen, dass in den beiden letztgenannten Besiedlungstypen Familien mit Kindern weit überproportional von der Eigenheimzulage profitiert haben.

Diagramm 2



<sup>6</sup> Übereinandergeschichtet würde sich der Verlauf einer Lorenz-Kurve mit dem Kumulationspunkt 100 Prozent ergeben.

<sup>7</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 1 Gebiete und Bevölkerung (Stand: 1. April 2001)

Im Verhältnis zur Wohneigentumsbildung sind die bis Ende der 90er Jahre zu beobachtenden Bevölkerungsverlusten von Großstädten jedenfalls ebenso diffizil zu betrachten wie die seitdem klar zu erkennende Rückorientierung in städtische Wohnlagen nicht nur positiv zu bewerten ist. Diese sind zwar zum Teil durch Baulandmangel bedingt. Sofern bei einer Umlandwanderung Wohneigentum gebildet worden ist, entsprechen die verdichteten Zielorte jedoch nicht der Abflachung von „Bodenpreisgebirgen“ mit zunehmender Entfernung von städtischen Einzugsbereichen.<sup>9</sup> Die z. T. frappierende Entwicklung von Auspendlerzahlen in westdeutschen Großstädten seit Ende der 1990er Jahre verweist z. B. darauf, dass die Umlandwanderung von Gewerbebetrieben rascher vonstatten gegangen ist als die Umlandwanderung der Bevölkerung. Die Wohnungswahl folgt demnach den Beschäftigungsstätten.

Bedenklich ist allerdings, dass die fast durchgängig zu beobachtenden Bevölkerungsgewinne der westdeutschen Großstädte und eine sich abzeichnende Stabilisierung der Bevölkerungszahl bei ostdeutschen Großstädten offensichtlich weitgehend davon abhängen, dass die Zahl von Familien mit Kindern abnimmt. Bevölkerungswissenschaftlich ist es so, dass im ländlichen Raum mit hoher Wohneigentumsquote die zur Erhaltung der Bevölkerungsstruktur gerade ausreichende Regeneration von 1,99 übertroffen wird.<sup>10</sup> Bis 2006 wird demographisch bedingt ohne Berücksichtigung von Zuwanderung die Zahl der Haushalte mit einem Kind um 20 Prozent zurückgehen, bis 2010 ist es auch mit dem Haushalten mit zwei Kindern soweit.

#### **d) Wohnungspolitische Wendung zu vermehrten „Wohnungsbestandsinvestitionen“**

Offensichtlich vermutet die Bundesregierung, dass die Verlagerung von Bauleistungen auf den Bestand zu einer ausreichenden Deckung von sich veränderndem Wohnbedarf ausreicht. Bemerkenswert ist, dass man sich schwer vorstellen kann, wie von der Stadtbauförderung Anreize dafür ausgehen sollen, die Wohneigentumsbildung mit Erneuerungsarbeiten zu verbinden. Die beabsichtigte Bevorzugung von Bestandserneuerungen erscheint auch deshalb als nicht optimierter Einsatz von Fördermitteln, weil beim Erwerb von Wohneigentum aus dem Bestand die Förderung rasch „eingepreist“ wird, solange keine Bauleistungen für nachträgliche Erneuerungsarbeiten mit bewertet werden müssen. Außerdem wird es sich bei den alten Objekten um Wohnungen handeln, die sowohl bei einer Folgenutzung als Mietwohnung als auch als selbst genutzte Wohnung zumindest in Westdeutschland in fast allen Fällen beim Neubau vom Staat schon einmal gefördert worden sind.

Vor allem aber ist es falsch, dass sich durch bloße Bestandserneuerung auch nur der Stand der derzeitigen Wohnungsversorgung halten lässt. Die Zuwächse bei Bestandsmaßnahmen sind, gemessen an dem baugewerblichen Umsatz, bei weitem nicht ausreichend, um nachlassenden Wohnungsneubau auszugleichen. Damit zusammenhängend gehen seit 1997 insgesamt die Investitionen in Wohnungen zurück und verfallen seit 1999 ungebremst. In wenigen Jahren ist der Zeitpunkt absehbar, in

---

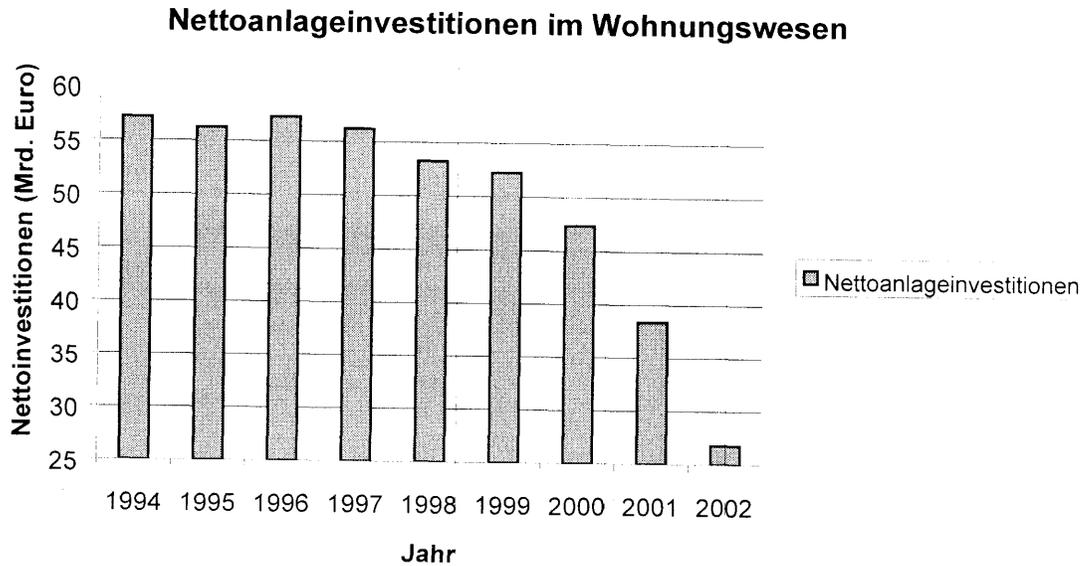
<sup>8</sup> vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996 bis 2000 Tabelle A 12 Bundesgebiet – Statistische Übersicht nach Kreistypen

<sup>9</sup> vgl. ebd., Anlage 7 zu den Modellregionen Hamburg, München, Koblenz und Erfurt

<sup>10</sup> vgl. die aggregierte Lebensphasenanalyse zu Ausbildungs-, Berufs- und Familienphase für verschiedene Gemeindetypen bei Birg, Die demographische Zeitenwende, 2. Aufl. München 2002, S. 71 ff.

dem in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung negative Investitionsquoten im Wohnungs- und Grundstückswesen erscheinen werden.

Diagramm 3



Der dargelegte scharfe Rückgang der Nettoinvestitionen bei Wohnungen, berechnet nach den Bauvolumina von Neubau und Bestandserneuerung abzüglich der jedes Jahr vom Statistischen Bundesamt neu berechneten volkswirtschaftlichen Abschreibungen,<sup>11</sup> macht es offensichtlich, dass eine Streichung der Eigenheimzulage nicht nur wirtschaftlich, sondern auch vermögenspolitisch fatale Folgen haben muss. Darüber hinaus sind die Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt seit 1998 mit Händen zu greifen: Der Rückgang im Wohnungsbau hat im Bauhauptgewerbe, im Bauausbaugewerbe und in baunahen Gewerben (Holzgewerbe, Glaseinbauten) den Verlust an Beschäftigung von über 350.000 Personen verursacht.<sup>12</sup>

## 1.2 Neueinsatz der staatlichen Wohneigentumsförderung mit einer investitionsabhängigen Förderkomponente

Die Streichung der Eigenheimzulage, die die Bundesregierung beabsichtigt, führt zu unhaltbaren vermögenspolitischen, familienpolitischen und wirtschaftspolitischen Konsequenzen. Statt überhaupt keine staatliche Wohneigentumsförderung mehr zu gewähren, sollte darüber nachgedacht werden, wie diese ggf. bei verminderten Fördermitteln möglichst effektiv weiter funktioniert. Der gefährlichste Irrweg ist dabei gewiss, stärker auf die Erwerbe aus dem Bestand zu setzen, weil Bestandswohnungen ohnehin „kostengünstiger“ seien. Eine vordringliche Zielsetzung in der Diskussion um die künftige

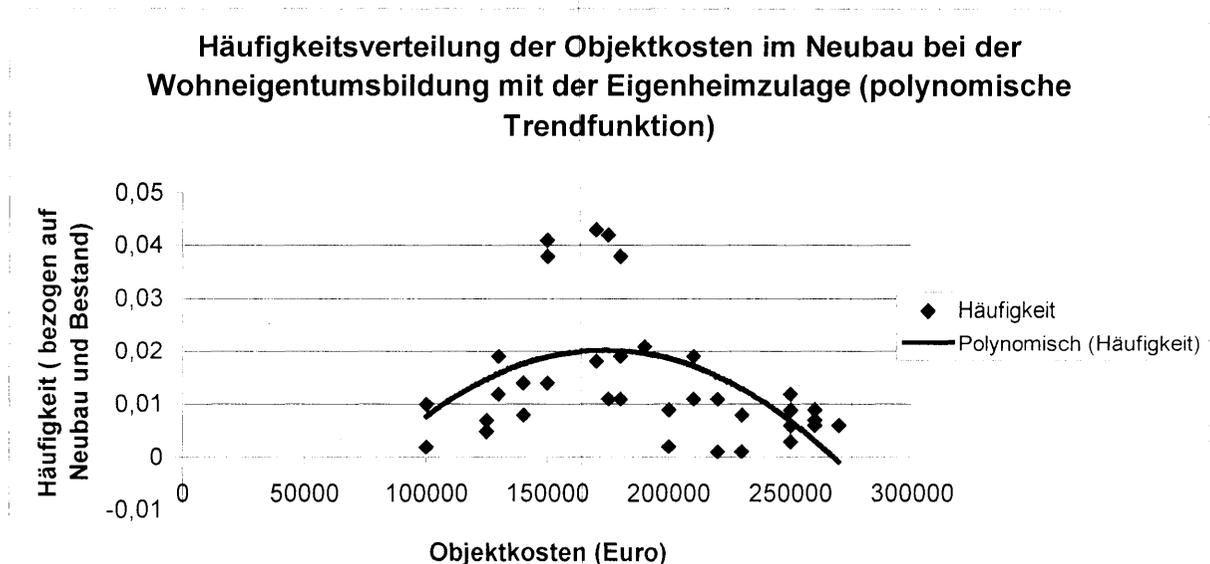
<sup>11</sup> Quellen: Statistisches Bundesamt Fachserie 18 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen Reihe 1.2 Vorbericht Konten und Standardtabellen; Reihe 1.3 Hauptbericht Konten und Standardtabellen, Reihe 3 Vierteljahresultimate der Inlandsproduktberechnung; Ausgewählte Zahlen für die Bauwirtschaft; eigene Berechnungen

<sup>12</sup> Quellen: Statistisches Bundesamt, Handwerkszählung 1994; darauf angewandte Schlüssel des Statistischen Bundesamtes zur Fortschreibung von Beschäftigten und Umsätzen; Fachserie 4 Produzierendes Gewerbe Reihe 5.1 Beschäftigung und Umsatz der Betriebe im Baugewerbe; eigene Berechnungen

Ausgestaltung der Wohneigentumsförderung muss deshalb darin bestehen, falsche Alternativen abzuweisen. Deshalb ist zu untersuchen, wie weit die Märkte mit Angeboten für die Wohneigentumsbildung durch Neubau und durch Erwerbe aus dem Bestand tatsächlich Überschneidungen aufweisen. Die unten stehenden Diagramme veranschaulichen jeweils für die beiden Wege der Wohneigentumsbildung die Häufung der Objektkosten und damit die Preisstruktur in den Märkten.<sup>13</sup>

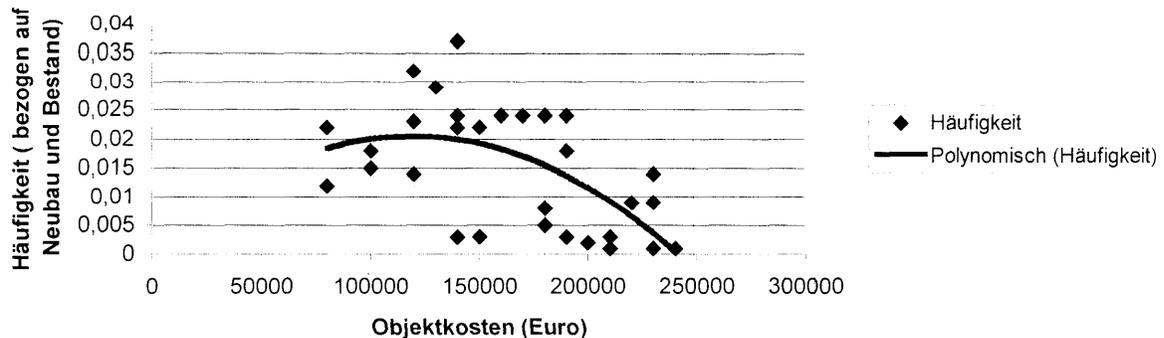
Die statistische Aufbereitung birgt allerdings einige Schwierigkeiten: Bei den Objektkosten besteht eine starke Differenz zwischen den bei der Wohneigentumsbildung abzudeckenden Aufwendungen bei Einzelnen und kinderlosen Paaren auf der einen Seite und Familien mit Kindern mit ihrem erhöhten Bedarf an Wohnfläche und Wohnraumgestaltung auf der anderen Seite. Je höher die Objektkosten werden, desto mehr beeinflussen regionale Preisunterschiede deren Häufung. Schließlich erscheint es als fraglich, ob – sowohl beim Neubau als auch beim Bestand – die im Zusammenhang mit dem Bezug des selbstgenutzten Wohneigentums erbrachte Eigenleistungen hinreichend erfasst sind. Der Ansatz des Statistischen Bundesamtes, in der VGR zehn Prozent nichtunternehmerischer Leistungen bei Investitionen in den Wohnungsbestand vorauszusetzen, ist auch nach dessen eigener Einschätzung defizitär, wenngleich im Kreislaufsystem der VGR nur mühsam zu korrigieren. Bei der regressionsanalytischen Auswertung bereitet die starke Streuung der Werte deshalb erhebliche Schwierigkeiten. Das beste Ergebnis erhält man noch bei der Nutzung der einfacheren Modelle mit linearen Parametern mit Hilfe der polynomischen Trendfunktion. Die Bestimmtheitsgrade sind mit 7,6 beim Neubau und 6,8 für den Bestand aber alles andere als gut. Dennoch wird unverkennbar für beide Märkte eine Preisstruktur durch die Trendfunktionen sichtbar gemacht, die auch mit der Beobachtung von Angeboten in den lokalen Märkten übereinstimmt.

Diagramm 4



<sup>13</sup> Quellen: LBS Marktforschung, Eigentumsbildung im Wohnungsbau 1998 – 2000 (Infratest-Studie Oktober 2001, unveröffentlicht); Bundesamt für Raumwesen und Raumordnung, Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996 – 2000 (September 2002); DIW u. a., SOEP Quelle 9; Berechnungen des Bundesfinanzministeriums; Berechnungen des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalens; eigene Berechnungen

Häufigkeitsverteilung der Objektkosten im Bestand bei der Wohneigentumsbildung mit der Eigenheimzulage (polynomische Trendfunktion)



Der Scheitelpunkt liegt beim Neubau bei 180.000 Euro Objektkosten, beim Bestand bei 125.000 Euro Objektkosten. Bei der Analyse der Statistik ist insbesondere auffällig:

- **Dass beim Neubau auch Objektkosten zwischen 100.000 und 150.000 Euro in eher erstaunlichem Maße vertreten sind. Das zeigt, in welchem Maße hier Wertschöpfungen durch nicht erfasste Eigenleistungen und vor allem auch Schwarzarbeit zu veranschlagen wären.**
- **Bei den Erwerben aus dem Wohnungsbestand fällt auf, dass die statistische Untergrenze bei den Objektkosten bei 75.000 Euro später einsetzt als beim Neubau, dass der Scheitelpunkt bei 125.000 Euro Objektkosten jedoch sehr früh erreicht wird. Dadurch wird die Vermutung aufgedrängt, dass der größte Teil der Wohneigentumsbildung im Bestand zu Bezügen von unsanierten oder unzureichend sanierten Wohnungen geschieht.**

In beiden statistischen Grundlagen hat der steile Abfall der Trendfunktion zu negativen Werten geführt. Diese sind, als wirtschaftlich unsinnig, ex post bereinigt worden. Es zeigt sich jedoch, dass mit der Eigenheimzulage kein Wohnluxus gefördert wird, sondern im Wesentlichen der Wohnbedarf von solchen Haushalten abgedeckt wird, die offensichtlich für ein angemessenes Wohnen in der eigenen Immobilie auf eine staatliche Förderung angewiesen sind.

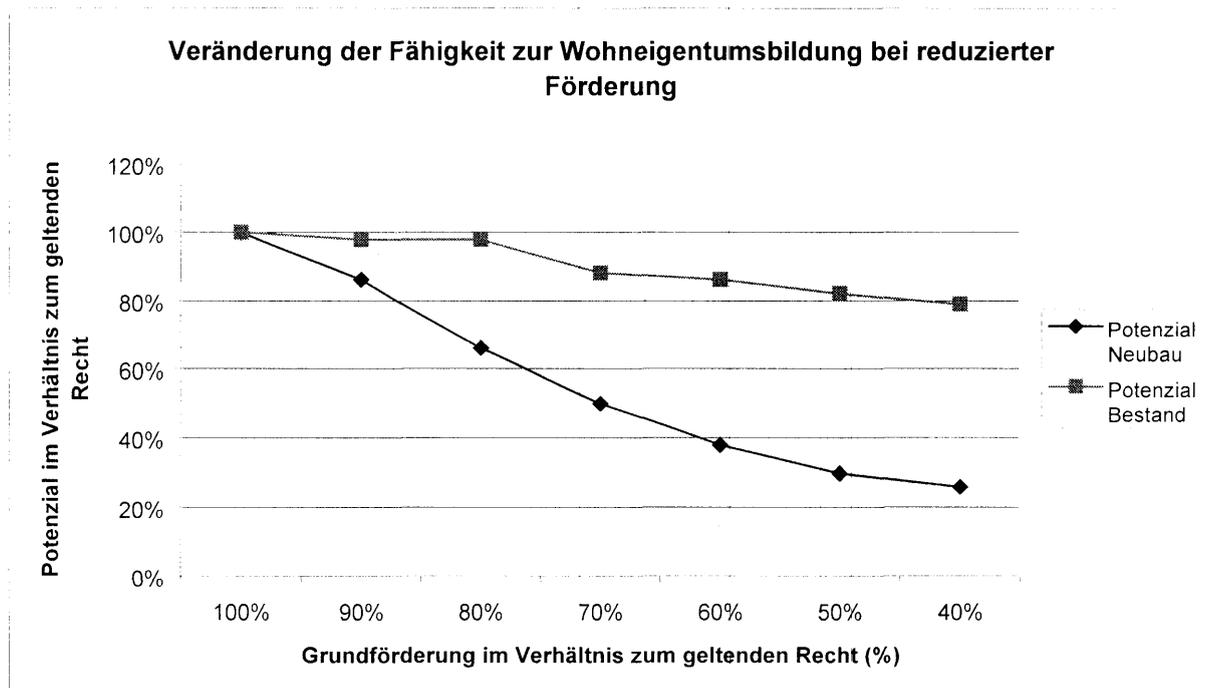
### 1.3 Veränderung des Potenzials zur Wohneigentumsbildung bei einer Verminderung der staatlichen Förderung

Die bei der Bemessung der Förderung, für den Fall, dass eine Entscheidung über ihre Fortführung fallen lässt, stellt sich darin, inwiefern Mitnahmeeffekte zu vermuten sind. Dazu ist eine Potenzialanalyse aufgrund der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1998 vorgenommen worden. Erfasst sind dabei 21 Mio. Haushalte zwischen 25 und 55 Jahren zum Jahresanfang 2003. Dabei ist

jeweils eine Schichtung beim Haushaltsnettoeinkommen elf Untergliederungen nach Fortschreibung der EVS 1998 vorgenommen worden. Diese Einkommensverhältnisse sind jeweils differenziert untersucht worden für sieben Haushaltsgruppen. Es handelt sich um eine reine Potenzialanalyse, bei der außer Acht bleibt, dass gut 42 Prozent dieser Haushalte bereits in selbstgenutztem Wohneigentum leben. Bei der Potenzialanalyse darf so vorgegangen werden, da die Wohneigentümerquote überwiegend das Ergebnis einer jahrzehntelangen staatlichen Wohneigentumsförderung mit verschiedenen Ausgestaltungen im Steuerrecht ist. Deshalb kann, unter ansonsten nicht veränderten soziodemographischen Bedingungen, ein Vergleich angestellt werden, inwiefern sich eine verminderte Förderung auf die Fähigkeit zur Wohneigentumsbildung auswirken würde.

Die unter dem Abschnitt 1.2 diskutierte unterschiedliche Preisstruktur in den Märkten für die Wohneigentumsbildung durch Neubau und aus dem Bestand legt die Vermutung nahe, dass Verminderungen der Förderung – im Vergleich zum geltenden Recht – sich jeweils unterschiedlich auswirken werden. In den jeweiligen Potenzialanalysen, die zuerst für Westdeutschland und für Ostdeutschland getrennt durchgeführt worden sind, ist die Grundförderung, bei ansonsten gleichbleibenden Förderbedingungen, fiktiv bis auf 40 Prozent im Verhältnis zum geltenden Recht abgesenkt worden.

Diagramm 6



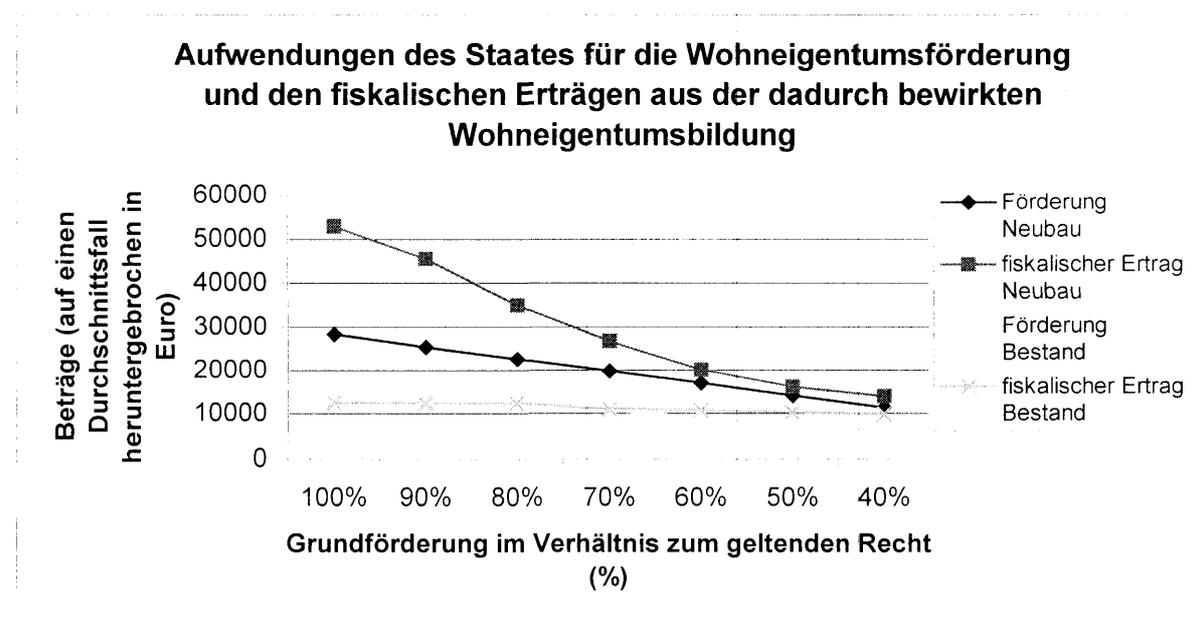
Einschnitte bei der staatlichen Wohneigentumsförderung treffen die Wohneigentumsbildung durch Neubau erheblich stärker als bei den Erwerben aus dem Bestand. Bemerkenswert ist noch, dass das deutliche Abknicken des Potenzials bei der Verschlechterung der Grundförderung von 80 Prozent auf 70 Prozent bei den Erwerben aus dem Bestand nicht in gleicher Weise zu beobachten ist. Das liegt daran, dass die Zunahme der negativen Steigung bereits früher, bei Verschlechterungen von 90 Prozent auf 80 Prozent der Grundförderung gegenüber dem geltenden Recht eintritt, so dass – gegenüber den Erwerben aus dem Bestand – auch einkommensstärkere Haushalte davon betroffen sind.

#### 1.4 Zum Verhältnis ersparter Aufwendungen des Staates bei einer Förderverminderung und der fiskalischen Erträge aus der dadurch bewirkten Wohneigentumsbildung

Die staatliche Förderung der Wohneigentumsbildung hat in erster Linie eine vermögenspolitische Zielsetzung. Dennoch erhalten in der finanzpolitischen Diskussion bei der Entscheidung ob und wie künftig eine solche Unterstützung gewährt werden soll, konjunkturpolitische Erwägungen eine wichtige, wenn nicht sogar ausschlaggebende Bedeutung. Die hohen baugewerblichen Beschäftigungswirkungen aus dem Wohnungsbau, sowohl im Neubau als auch den Bestandssanierungen, führen zu entsprechenden Einnahmen aus Steuern und gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträgen.

Untersucht worden ist, wie sich eine allmähliche Verschlechterung der geltenden Grundförderung jeweils auf Grundstücksumsätze und baugewerbliche Aufträge auswirken würde. Bei der Förderung sind demgemäß die Kinderzulage und die Ökozulagen unverändert beibehalten worden. Dies bewirkt eine allmähliche Annäherung der Förderaufwendungen im Zuge der Förderverschlechterung für den Neubau und für die Erwerbe aus dem Bestand. Beim fiskalischen Ertrag ist für den Neubau der Durchschnittswert von 53.000 Euro angesetzt worden, der mit der fiktiven schrittweisen Förderverschlechterung entsprechend den unter dem 5. Abschnitt dargelegten Potenzialentwicklungen nachgibt. Der fiskalische Ertrag bei den Erwerben aus dem Bestand ergibt sich aus der Grunderwerbsteuer sowie den Steuern und Sozialausgaben aus den baugewerblichen Umsätzen, die entstehen, sobald 15 Prozent der Objektkosten darauf entfallen. Es soll darauf hingewiesen werden, dass in der unten stehenden grafischen Veranschaulichung zwar auf einen Durchschnittsfall der Wohneigentumsbildung durch Neubau und Bestand zurückgegriffen wird, dass die Einflussgrößen aus Globalbetrachtungen, insbesondere den der VGR zugrunde liegenden Input-Output-Tabellen, den Aufwandzahlen für das Baugewerbe, der Steuerstatistik und den Potenzialen zur Wohneigentumsbildung, wie sie sich aus der EVS 1998 ergeben haben, gebildet worden sind.

Diagramm 7



Es ist erkennbar, dass die fiskalischen Erträge aus dem Neubau derzeit allein gerade ausreichen, um die gesamte Förderung, mit Kinderzulagen und Ökozulagen, der Wohneigentumsbildung abzudecken. Bemerkenswert ist allerdings, dass auch der fiskalische Ertrag durch die Wohneigentumsbildung aus dem Bestand nur knapp unterhalb der Förderaufwendungen liegt.

Bei der schrittweisen Verschlechterung der Grundförderung erhält man für die beiden Wege der Wohneigentumsbildung zwei grundsätzlich unterschiedliche Ergebnisse:

- **Die fiskalischen Erträge aus dem Neubau sinken immer mehr auf den Stand der Aufwendungen für die Wohneigentumsförderung herab. Es liegt jedoch immer noch ein knapp positiver Saldo vor. Man muss dabei aber betonen, dass der Staat sich wirtschaftlich unvernünftig verhält, was den Überschuss von Förderaufwendungen und fiskalischen Erträgen angeht.**
- **Bei der Bestandsförderung ergibt sich, aufgrund von deren sehr viel schwächerer Reagibilität auf die Verminderung der Grundförderung im Potenzial zur Wohneigentumsbildung, der umgekehrte Effekt: Bei abnehmender Grundförderung ergibt sich ein positiver Saldo. Diese Problematik verschwindet, sobald „intelligenter“ gefördert wird, indem die Grundzulage in eine Sockelförderung und eine investitionsabhängige Förderung aufgespalten wird.**

### 1.5 Ausgestaltung der investitionsgerichteten Wohneigentumsförderung

Im Folgenden sollen zwei neue Orientierungen der staatlichen Wohneigentumsförderung vorgestellt werden, die jeweils Investitionen fördern, wenn auch in unterschiedlichem Maße:

- Bei dem ersten Vorschlag handelt es sich um das **originäre BFW-Modell (BFW-Modell 1)**, bei dem **oberhalb einer Sockelförderung von 800 Euro nachgewiesene Bauinvestitionen mit 1,25 Prozent der Bemessungsgrundlage von 120.000 Euro über acht Jahre gefördert werden**. Anders als im bisherigen Recht werden die Grundzulagen für Neubau und Bestand förderetechnisch gleich ermittelt, sobald die Baukosten für die Bestandssanierung 15.000 Euro überschreiten.
- Der zweite Vorschlag ordnet das Verhältnis der Grundzulagen für Neubau und Bestand statt wie bisher im Verhältnis 2 : 1 mit dem Verhältnis 3 : 2. Die mindeste Förderung von 1.800 Euro Grundzulage jährlich für den Neubau über acht Jahre darf dann allerdings in der weiteren Diskussion nicht mehr angetastet werden. **Diese pauschalierte Förderung sieht eine Grundzulage für den Neubau von 1.800 Euro und für den Erwerb aus dem Bestand von 1.200 Euro vor. Sobald die Baukosten für Wohnungssanierung 15.000 Euro überschreiten, findet eine vergleichsweise intensive Förderung von zusätzlichen 600 Euro zur Grundzulage für Erwerb aus dem Bestand statt.**

Die Kinderzulagen werden mit 800 Euro jährlich angesetzt.

BFW-Modell 1

Sockelförderung	800 Euro
	1,25 Prozent von
investitionsgerichtete Förderkomponente	120.000 Euro nachgewiesenen Baukosten

BFW-Modell 2

Grundzulage Neubau	1.800 Euro
Grundzulage Bestand	1.200 Euro
investitionsabhängige Sanierungsförderung	600 Euro

Es soll noch darauf hingewiesen werden, dass wegen der im Vergleichsversuch angesetzten Bemessungsobergrenze von 120.000 Euro beim originären BFW-Modell (BFW-Modell 1) eine stärkere Förderverminderung bei weniger negativen Auswirkungen auf die Baukonjunktur stattfindet als bei einer Wohneigentumsförderung mit den genannten Förderpauschalen.

Berlin, 7. Oktober 2003



Dr. Günter Haber  
-Hauptgeschäftsführer-



Dr. Harm Carls  
-Referent für Grundsatzfragen-