

Volkszählung 1983 .....	93
Die Bedeutung finanzwirksamer Instrumente für den Wohnungsneubau .....	98

## DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

# WOCHENBERICHT 8/83

Berlin

25. Februar 1983

50. Jahrgang

*Maßlin*

### Volkszählung 1983

#### Notwendigkeit und Datenschutz im Widerspruch?

*Die für den April dieses Jahres geplante Volkszählung wird zunehmend kritisiert. Schon seit längerem wird von der „alternativen Szene“ mit unterschiedlicher Begründung und mit Verweis auf das niederländische Beispiel von 1971 zu einem Boykott der Zählung aufgerufen. Nun wird aber auch in der breiteren Öffentlichkeit die Frage diskutiert, ob die Zählung überhaupt in dem vorgesehenen Umfang erforderlich sei. Befürchtet wird vor allem, daß der Schutz des erhobenen individuellen Datenmaterials vor Mißbrauch nicht gewährleistet werden könne.*

*Freilich ist festzustellen, daß der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung in der Bundesrepublik bei einem Verzicht auf diese Zählung oder einer Verringerung ihres Umfanges Grundlagen entzogen würden, die mit Blick auf die wirtschaftlichen Probleme unverzichtbar sind. Dies heißt keineswegs, daß die Probleme der Wahrung des Datenschutzes unterschätzt werden oder bagatellisiert werden sollen. Zu bedenken ist aber, daß die erfragten Tatbestände nicht die Brisanz haben, die ihnen von einer unvorbereiteten und wenig informierten Öffentlichkeit jetzt zunehmend beigemessen wird.*

#### Bedeutung und Notwendigkeit von Großzählungen

Im April d. J. wird in der Bundesrepublik eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung durchgeführt<sup>1</sup>. Totalerhebungen der Bevölkerung gibt es nach dem international empfohlenen Rhythmus in etwa zehnjährigem Abstand; in der Bundesrepublik Deutschland haben Volkszählungen in den Jahren 1950, 1961 und 1970 stattgefunden. Die für 1981 vorgesehene Zählung ist seinerzeit wegen der strittigen Verteilung ihrer Durchführungskosten auf Bund, Länder und Gemeinden nicht zustande gekommen; sie soll nun in diesem Jahr nachgeholt werden.

Für die Ergebnisse von Großzählungen besteht ein umfassender und dringender gesellschaftlicher Bedarf: Sie sind wichtig für Planung und Forschung, unentbehrlich für die Träger politischer Entscheidungen und für Institutionen der Politikberatung, die diese Entscheidungen vorbereiten. Die Volkszählung ist die

einzigste statistische Erhebung in der Bundesrepublik Deutschland, die eine vollständige<sup>2</sup> Bestandsaufnahme der Bevölkerung gewährleistet und die gleichzeitig umfassende Informationen zur Struktur und zur regionalen Verteilung von Bevölkerung, Haushalten und Familien, zur Erwerbsbeteiligung, zur beruflichen und sozialen Stellung, zur Wohnsituation von Personen und Personengruppen liefert<sup>3</sup> — Daten, die für die Planung von Infrastruktureinrichtungen, für die Schät-

<sup>1</sup> Rechtsgrundlage ist das Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1983) vom März 1982 (Bundesgesetzblatt Teil I, S. 369 ff.) in Verbindung mit dem Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz — BStatG) vom 14. März 1980 (Bundesgesetzblatt Teil I, S. 289 ff.).

<sup>2</sup> Freilich nur bis auf eine Anzahl von „Dunkelfällen“, die sich der statistischen Erfassung entziehen.

<sup>3</sup> Vgl. Manfred Bretz, Werner Knop, Robert Travniczek: Konzept der Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung 1981. In: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 6/1978, S. 333 ff.

zung der künftigen Wirtschaftsentwicklung, für vorausschauende Überlegungen zur Finanzierung des sozialen Sicherungssystems und zur Lösung weiterer gesellschaftlich relevanter Probleme unerlässlich sind.

Die letzte Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung in der Bundesrepublik Deutschland fand vor 13 Jahren statt; die letzte Wohnungszählung liegt sogar noch zwei Jahre länger zurück. Seither ist eine Fülle von Veränderungen der demographischen, sozialen, beruflichen und wirtschaftlichen Verhältnisse eingetreten. Zwar wird ein Teil dieser Veränderungen regelmäßig durch Fortschreibung oder auf Stichprobenbasis erfaßt. Gleichwohl sind vollständige Zählungen in gewissen Zeitabständen notwendig. Sie dienen einmal der gelegentlich nötigen Korrektur fortgeschriebener Datenbestände; für die Auswahl und Hochrechnung von Stichproben sind solche Dateien der Grundgesamtheit die Voraussetzung. Zum anderen sind für manche Zwecke Informationen, die auf Stichproben basieren, zu ungenau — insbesondere für regional oder sachlich tief gegliederte Untersuchungen. Aus dieser Sicht ist die geplante Volkszählung überfällig. Sie fragt nach gleichermaßen praxis- wie forschungsrelevanten Tatbeständen, die in den gegenwärtig verfügbaren Quellen nur unvollständig und fehlerhaft nachgewiesen werden. Es sind dies die Komplexe

- Bevölkerung nach demographischen Merkmalen und Haushaltsgliederung (die eigentliche Volkszählung),
- Ausbildung, Erwerbsbeteiligung, Beruf, Quelle des Lebensunterhalts, Pendelwanderung (die Berufszählung),
- wohnungsstatistische Feststellungen (die Wohnungszählung),
- Informationen über Arbeitsstätten und Unternehmen (Arbeitsstättenzählung).

Damit werden mehr Tatbestände als bei der Volkszählung 1970 erfragt, gleichwohl weniger Fragen gestellt.

### **Volkszählung**

Ziel der Volkszählung im demographischen Bereich ist es, neben der Zahl der Einwohner wichtige Strukturmerkmale der Bevölkerung zu ermitteln. Dazu zählen die traditionelle Gliederung nach Alter, Geschlecht, Familienstand, d.h. Informationen, die vor allem für demographische Analysen und Voraussetzungen der Bevölkerungsentwicklung erforderlich sind; sowohl für die Planung im Bereich der bevölkerungsbezogenen Infrastruktur als auch für die Schätzung des Angebots an Erwerbstätigen sind sie unentbehrlich.

Die Zahl der Einwohner nach Alter und Geschlecht wird zwar anhand des Meldewesens regelmäßig fortgeschrieben. Nach aller Erfahrung treten hierbei jedoch Abweichungen auf — sie resultieren vor allem aus der Fehlerfassung bei Zu- oder Fortzügen —, die insbesondere regionale Einwohnerzahlen schnell ungenau werden lassen. Beispielsweise kann die Einwohnerzahl von Berlin (West) derzeit nur mit einer Toleranz von plus/minus 5 vH angegeben werden — dies ist eine Schwankung von 100 000 um den mittleren Wert von gut 1,9 Millionen. Für die Bundesrepublik insgesamt wird angenommen, daß die Zahl der Einwohner um eine Million niedriger ist, als offiziell ausgewiesen wird<sup>4</sup>. Die Einwohnerzahl ist aber Grundlage für die Hochrechnung des Mikrozensus und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, wichtiger Teilstatistiken, die bei ungenauer Basis fast zwangsläufig ein falsches Strukturbild liefern. Um solche Fehler möglichst gering zu halten, sind von Zeit zu Zeit Zählungen unentbehrlich.

Die personenbezogenen Merkmale werden bei der Volkszählung 1983 nach dem Haushaltskonzept erhoben und zugleich mit den wohnungsstatistischen Feststellungen verknüpft. Informationen über die Verteilung der Bevölkerung auf Haushalte — ob als Familien, Wohngemeinschaften oder Einzelpersonen (Kriterium ist die Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft, nicht der Verwandtschaftsgrad) — bilden eine unentbehrliche Grundlage für wohnungswirtschaftliche Analysen. Auf Stichprobenbasis können zwar Aussagen über Strukturmerkmale der Haushalte und ihrer Wohnungsversorgung getroffen werden; Aufschluß über die Gesamtzahl bietet aber auch hier nur die Großzählung.

### **Gebäude- und Wohnungszählung**

Um ein Strukturbild der Wohnungsversorgung herzustellen, wird zusammen mit der Volkszählung eine Gebäude- und Wohnungszählung durchgeführt. Die letzte Erhebung dieser Art liegt 15 Jahre zurück. Bereits für das Jahr 1975 war eine selbständige Gebäude- und Wohnungszählung vorgesehen. Da von 1968 an eine Phase außerordentlich intensiver Bautätigkeit durchschritten worden war, erschien es aus der Sicht der Wohnungspolitik und der Stadt- und Regionalplanung schon damals als unhaltbar, daß keine verlässlichen Daten über den Wohnungsbestand und erst recht nicht über die spezifischen regionalen Veränderungen verfügbar waren. Die Erhebung wurde dennoch verschoben und sollte dann Bestandteil des für 1981 geplanten Zählungswerkes werden, das erst jetzt realisiert wird. Wesentliche Teile fielen dem Rot-

<sup>4</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. März 1980.

stift zum Opfer: so die Erfassung der Nichtwohngebäude, die erstmals im Jahre 1950 gezählt worden waren, und der Fragenkatalog, mit dem speziellen städtebaulichen Belangen Rechnung getragen werden sollte. Damit entfällt die Zählung sämtlicher bebauter Grundstücke, der Nachweis von Größe, Art und Intensität der Nutzung. Für die kommunale Entwicklungsplanung wird also eine bedeutende Informationslücke bestehen bleiben.

Dennoch haben die Ergebnisse der ‚abgemagerten‘ Gebäude- und Wohnungszählung besonders für die Gemeinden und die Regionalpolitik der Länder einen hohen Stellenwert:

- die Register über Grundstücke, Wohngebäude und deren Alters- und Größenstruktur können endlich aktualisiert werden,
- zum Umfang des Wohnungsbestandes (Eigentümer-, Miet- und Sozialwohnungen), zu dessen Größenstruktur und zur Wohnraumversorgung der Bevölkerung war man bisher weitgehend auf Schätzungen und Stichprobenerhebungen angewiesen, wobei
- die Qualität der Ergebnisse trotz der z.T. aufwendigen Teilanalysen zweifelhaft blieb, weil die Grundlage für eine Stichprobenauswahl und -hochrechnung fehlte.

Auf Bundesebene konnten zwar die Strukturdaten aus Stichproben (1%-Wohnungsstichproben von 1972 und 1978, Ergebnisse von Sonderbefragungen im Rahmen des Mikrozensus) als Entscheidungshilfen herangezogen werden; die Aussagefähigkeit ist aber bereits für kleinere Länder beschränkt, erst recht für Regionen, Kreise, Gemeinden oder gar Stadtteile.

Da über den künftigen Termin von Totalzählungen Unsicherheit besteht, wird die neu geschaffene Basis um so mehr benötigt, damit zuverlässigere Fortschreibungssysteme eingeführt werden können. Die bisherigen Fortschreibungen mittels der Bautätigkeitsstatistik auf Basis der alten Zählung von 1968 dürfte mittlerweile um mehr als eine Million Wohnungen überhöht sein, weil es bisher nicht gelungen war, die Abgänge durch Zusammenlegung oder auch Zweckentfremdung von Wohnungen zu erfassen.

In der Zählung sind außerdem Fragen über die öffentliche Förderung der Wohnungen und die Miethöhe gestellt. Angesichts der Tatsache, daß in den letzten Jahren viele Sozialwohnungen aus den Bindungen herausgewachsen sind, ist eine Bestandsaufnahme erforderlich.

Die Frage nach der Miethöhe ist — angesichts hektischer Gesetzesänderungen und teilweise emotionaler politischer Diskussionen — am ehesten geeignet, bei den Befragten Befürchtungen über mögliche Nachteile auszulösen, die für sie aus der Auswertung

derartiger Datenbestände folgen könnten. Zunächst sollte klar gesehen werden, daß Interessenten außerhalb der Behörden der Zugriff auf Einzeldaten — selbst in anonymer Form — in jedem Fall verwehrt ist. Auch fachlich zuständigen Behörden dürfen nur Einzelangaben ohne den Namen zur Auswertung übermittelt werden. Angaben zur Adresse können z.B. genutzt werden, um regionale Mietübersichten zu gewinnen, keinesfalls aber zur Rückidentifizierung einzelner Haushalte.

### Erwerbstätigkeit, Beruf und Ausbildung

Für die Themenkreise Erwerbstätigkeit, Beruf und Ausbildung ist die Volks- und Berufszählung (VBZ) ebenfalls unersetzlich. Auch hier gilt, daß der Mikrozensus zwar vergleichbare Fragen enthält, aber aufgrund seiner geringen Stichprobengröße für differenzierte Untersuchungen nicht geeignet ist. Hinzu kommt, daß sich im Laufe der Fortschreibung eine ständig größer werdende Kluft zur Wirklichkeit ergeben hat. So ist anzunehmen, daß die Zahl der Erwerbstätigen, die im Mikrozensus für die Bundesrepublik einschließlich Berlin (West) ausgewiesen wird, um ca. 1 Million zu groß ist, d.h. der starke Rückgang der Erwerbstätigkeit seit 1973 wird im Mikrozensus von 1980 kaum wiedergegeben. So kann auch nicht zutreffend beurteilt werden, in welchen Branchen und Berufen eine Verbesserung, in welchen eine Verschlechterung der Beschäftigungschancen eingetreten ist. Die Unsicherheiten sind inzwischen so groß geworden, daß bereits im Vorfeld der geplanten Zählung die Statistik der Erwerbstätigkeit vom Statistischen Bundesamt revidiert wurde. Anlaß hierfür waren vor allem Unstimmigkeiten bei der Einkommens- und Produktivitätsberechnung im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung<sup>5</sup>.

Parallel zu den Erhebungen der Volks- und Berufszählungen und dem Mikrozensus werden seit Mitte der siebziger Jahre aus der Datei der Renten- und Krankenversicherungen zusammengefaßte Informationen zu Forschungszwecken veröffentlicht. Damit können allerdings die Fragen zur Erwerbstätigkeit und Ausbildung der Volks- und Berufszählung nicht ersetzt werden, da wesentliche Gruppen (Teilzeitbeschäftigte, Beamte, Selbständige, mithelfende Familienangehörige) nicht sozialversicherungspflichtig und damit auch nicht statistisch erfaßt sind.

Die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung versucht u.a., aus dem Wechsel des erlernten Berufes Flexibilitätsvorgänge im Beschäftigungssystem abzubilden.

<sup>5</sup> Vgl. Hubert Wollny / Karl Schoer: Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1970 bis 1981. Ergebnis einer Revision der Erwerbstätigenzahlen. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 11 / 1982, S. 769 ff.

Damit sollen nicht nur für berufsfachliche Teilarbeitsmärkte Aufstiegs- bzw. Dequalifizierungstendenzen der Vergangenheit wiedergegeben, sondern vor allem Hinweise für Berufsberatung, Lehrlingsausbildung und bildungspolitische Maßnahmen gewonnen werden.

Strukturuntersuchungen des Arbeitsmarktes und des Beschäftigungssystems versuchen zu klären, ob und gegebenenfalls in welchen Bereichen ein Mangel an Fachkräften besteht, der aus dem Reservoir der Arbeitslosen nicht gedeckt werden kann. Dazu sind Angaben über Ausbildungsniveau und -beruf, über die Anwendung beruflicher Fertigkeiten am Arbeitsplatz sowie über die betriebliche Einstufung der Arbeitskräfte notwendig. So kann auch der Frage nachgegangen werden, wo eine Berufsausbildung erfolgversprechend ist bzw. welche Abschlüsse den Erwerbstätigen überdurchschnittlich dem Risiko des Abstiegs und der Arbeitslosigkeit aussetzen.

Bei der Erfassung der Arbeitslosigkeit in der amtlichen Statistik ergeben sich erhebliche Grauzonen, da nur die beim Arbeitsamt gemeldeten Personen als arbeitslos gelten. Vor allem aber bei Jugendlichen, bei Frauen sowie bei Ausländern dürfte die „Stille Reserve“ von nicht gemeldeten Arbeitslosen erheblich sein. Mit dem Konzept der Erwerbslosigkeit der VBZ wird auch dieser Personenkreis erfaßt, so daß umfassende Untersuchungen zur Jugendarbeitslosigkeit oder zur Situation der Frauen im Beschäftigungssystem möglich sind.

Unter den Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gewinnen die vielfältigen Formen der Arbeitszeitverkürzung zunehmend an Bedeutung. Ohne zutreffende Informationen zur Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung — differenziert nach Ausbildungsstand, ausgeübtem Beruf und Wirtschaftszweig — oder zur tatsächlich von einzelnen Gruppen geleisteten Arbeitszeit sowie deren Einkommenssituation kann der politische Prozeß zur Umverteilung der Arbeitszeit nicht zum Erfolg führen; alle gesellschaftlichen Gruppen sind hier auf Transparenz angewiesen. Die VBZ kann dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

### **Analysen der Einkommensverteilung**

Fragen nach der Höhe des Einkommens aus Erwerbstätigkeit und Vermögen sowie nach der Höhe empfangener und geleisteter Transfers sind in der Volkszählung nicht vorgesehen; gefragt wird lediglich nach der Quelle des überwiegenden Lebensunterhalts der einzelnen Haushaltsmitglieder. Dennoch sind die Volkszählungsergebnisse auch für die Analyse der Einkommensverteilung und -umverteilung notwendige Voraussetzung.

Denn im Rahmen einer gesamtwirtschaftlich orientierten Untersuchung der Verteilungs- und Umverteilungsvorgänge sind differenzierte Aussagen letztlich nur möglich, wenn zwischen den Einkommens- sowie Transferströmen der Volkswirtschaft einerseits und Personen- sowie Haushaltsgruppen andererseits ein Bezug hergestellt wird. Numerische Vorstellungen darüber, wie sich die Bevölkerung in soziale Gruppen gliedert, in welchem Umfang die einzelnen Gruppen als Erwerbstätige an der primären Einkommensverteilung beteiligt sind oder von der Umverteilung dieses Einkommens durch den Staat berührt werden, wieviele Personen in den einzelnen Gruppen schließlich vom gemeinsamen Einkommen leben und danach die Struktur ihrer Einkommensverwendung planen, sind in diesem Zusammenhang unentbehrlich<sup>6</sup>.

Die Transfer-Enquête-Kommission hat diesen Sachverhalt in ihrem Bericht ‚Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland‘ bekräftigt: „... die Informationen der Volkszählung (sind) unverzichtbar, um den Rahmen zu bestimmen, in dem sich die Verteilungs- und Transfervorgänge abspielen“<sup>7</sup>.

### **Arbeitsstättenzählung**

Parallel zur Volks- und Berufszählung wird eine Bestandsaufnahme der Arbeitsstätten durchgeführt. Sie steht vor allem aus praktischen Gründen im Zusammenhang mit der Volkszählung: Die gleichzeitige Nutzung der Zählorganisation hat sich bereits 1970 bewährt.

Die Arbeitsstättenzählung, die ebenfalls zuletzt vor 13 Jahren durchgeführt wurde, soll „in fachlicher und regionaler Gliederung einen Überblick über Zahl und Größe der Arbeitsstätten und Unternehmen und deren Rechtsform“<sup>8</sup> bieten.

Diese Erhebung stellt damit die einzige Quelle für ein durchgängiges Bild der Wirtschaftsstruktur dar; sie bietet zudem Informationen über solche Wirtschaftszweige, die von anderen Statistiken nur lückenhaft oder gar nicht erfaßt werden, wie etwa Teile des Handels und den überwiegenden Teil des Dienstleistungsbereichs.

<sup>6</sup> Vgl. Methodische Aspekte und empirische Ergebnisse einer makro-ökonomisch orientierten Verteilungsrechnung. Gutachten des DIW im Auftrage der Transfer-Enquête-Kommission. Bearbeitet von Klaus-Dietrich Bedau, Bernd Freitag, Gerhard Göseke, Volker Meinhardt, EDV-Programmierung Helmut Klatt. Berlin im Januar 1981 (als Manuskript vervielfältigt).

<sup>7</sup> Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte (Transfer-Enquête-Kommission). Juni 1981, S. 126.

<sup>8</sup> Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/451, S. 8.

Das Fragenprogramm ist wesentlich umfangreicher als das der Volkszählung. Neben Tätigkeitsschwerpunkten, Rechtsform, Niederlassungsart werden insbesondere Tatbestände von großer arbeitsmarktpolitischer Bedeutung (Umfang der Teilzeitarbeit, Ausländeranteil an den Beschäftigten) erfragt. Für die Regionalforschung sind zudem die Angaben über den Zeitpunkt der Errichtung bzw. Verlagerung der Betriebsstätte von hohem Informationswert. Daten über Löhne und Gehälter sollen zusätzlich Aufschluß über das Gewicht der Wirtschaftszweige in regionaler Gliederung liefern. Die an sich wünschenswerten und zunächst angestrebte Information über die Umsatzhöhe fällt bei dieser Erhebung nicht an, da für Unternehmen mit mehreren Niederlassungen regionale Abgrenzungsschwierigkeiten geltend gemacht wurden.

### Datenschutz

In der Öffentlichkeit wird die Frage diskutiert, ob in Anbetracht der technischen Möglichkeiten der automatischen Datenverarbeitung und einer unklaren Rechtslage ein Mißbrauch der Daten zu befürchten ist. Nun sind Belange des Datenschutzes zweifellos sehr ernst zu nehmen; eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit in dieser Frage ist daher zu begrüßen. Es sollte aber auch unstrittig sein, daß staatliche Datensorgvorsorge, soll sie wirksam sein, auf Planung und Vorausschau angewiesen ist.

Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion steht die Befürchtung, daß personenbezogene Daten durch Behörden, Verbände und sonstige interessierte Gruppen erlangt bzw. mißbraucht werden können. Nach Erfahrung der Wirtschaftsforschungsinstitute verhalten sich die Statistischen Ämter bei der Datenweitergabe allerdings außerordentlich restriktiv; für wissenschaftliche Untersuchungen werden nur die unbedingt erforderlichen Angaben übermittelt. Dies gilt grundsätzlich auch für Behörden. Ausnahmen sind im Volkszählungsgesetz 1983 geregelt. Hier hat offenbar der im Gesetz ausdrücklich vorgesehene Vergleich bestimmter Volkszählungsergebnisse — Vor- und Familienname, Anschrift, Vorhandensein eines Telefon-

anschlusses, Geschlecht, Geburtstag, Familienstand, rechtliche Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft, Staatsangehörigkeit (Deutsch/Nichtdeutsch), Nutzung der Wohnung als alleinige Haupt- oder Nebenwohnung — mit den Unterlagen der Meldebehörden die stärksten Bedenken ausgelöst. Immerhin wird das Prinzip der Trennung von Statistik und Verwaltungshandeln damit durchbrochen. Dieses Verfahren wurde aber von den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder geprüft; diese haben nach der öffentlichen Kritik ihre Auffassung bekräftigt, daß die Bestimmungen des Datenschutzes beachtet wurden. Außerdem besteht die Garantie des § 9 Volkszählungsgesetz, nach dem „gewonnene Erkenntnisse nicht zu Maßnahmen gegen den einzelnen Auskunftspflichtigen verwendet werden“ dürfen. Ihre Reichweite ist bis heute allerdings nicht befriedigend geklärt.

Nun können gesetzliche Garantien allein die Befürchtungen nicht zerstreuen, daß die amtliche Statistik zum Aufbau von Datensystemen beitragen könnte, deren Verwendung sich letztlich der Kontrolle durch die Betroffenen entzieht. Hier zeigt sich die Notwendigkeit „vertrauensbildender Maßnahmen“ von staatlicher Seite. Dabei sollte beachtet werden, „daß der Erhebungsweg für Bundesstatistiken nach Möglichkeit so gestaltet werden muß, daß schon der Verdacht, ein Bruch des Statistikgeheimnisses sei möglich, nicht entstehen kann. ... (Zum) Schutze des Betroffenen wird die Pflicht zur Geheimhaltung durch die Pflicht ergänzt, alle Daten, die der Identifizierung der Betroffenen dienen, zu löschen, sobald ihre Kenntnis für die Erfüllung von Aufgaben aus dem Gebiet der Bundesstatistik nicht mehr erforderlich ist“<sup>9</sup>.

Ein weiterer Weg sollte in einer Stärkung der gesetzlichen Grundlagen für den Datenschutz und der Stellung der Datenschutzbeauftragten gesehen werden. Denn es kann kein Ausweg sein, an die Stelle des total informierten Staates einen un- oder desinformierten Staat zu setzen; auch hier liegen Gefahren für den Bürger, die nicht unterschätzt werden dürfen.

<sup>9</sup> Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/2386, S. 50.

## Die Bedeutung finanzwirksamer Instrumente für den Wohnungsneubau

Seit Juni vergangenen Jahres liegt der „Bericht der Bundesregierung über das Zusammenwirken finanzwirksamer wohnungspolitischer Instrumente“ vor<sup>1</sup>. Aufgabe dieses „Instrumentenberichts“ war eine vergleichende Darstellung der Wirkungen direkter und indirekter Förderungsinstrumente auf die Wohnungsbautätigkeit, mit der die frühere Regierung vom Deutschen Bundestag beauftragt worden war. In zahlreichen Modellrechnungen ist gezeigt worden, welche typischen Schwelken beim Erwerb von Wohnungseigentum und bei Mietobjekten bestehen und welche Anstoßwirkungen sich aus dem Förderungsangebot und dem Steuerrecht oder aus diesem allein ergeben können. Allerdings blieb die Analyse insofern offen, als das mengenmäßige Gewicht der Investorengruppen nur in groben Zügen dargestellt worden ist; damit fehlt auch eine Gewichtung der direkten staatlichen Finanzhilfen und Steuerverzichte, die allerdings auch Annahmen zur Einkommens- und Vermögensstruktur der Investoren voraussetzt.

In dem vorliegenden Wochenbericht ist nun der Versuch unternommen worden, die Bauentscheidungen im Jahre 1980 vollständig nach Investoren und Finanzierungsart zu strukturieren, die Durchschnittswerte für den öffentlichen Beitrag zur Finanzierung zu schätzen und zusammenzufassen. Diese Berechnungen bieten eine Übersicht über die Förderungintensität<sup>2</sup> in sämtlichen Bereichen des Neubaus.

### Finanzwirksame Instrumente

Der Begriff der Wohnungsbauförderung kann eingeschränkt nur auf die direkten Instrumente bezogen werden. Hinsichtlich der steuerlichen Wirkungen ist schon lange umstritten, ob die ursprünglich als besondere Vergünstigung eingestufteten Regelungen der Pauschalbesteuerung für eigengenutzten Wohnraum (§§ 7b, 21a EStG) mehr Vor- oder Nachteile für den Investor bieten, wenn man sie mit der Normalbesteuerung (Regelungen für vermieteten Wohnraum, §§ 7 V und 21 EStG) vergleicht. Häufig werden auch von denjenigen Investoren, die eine Eigennutzung beabsichtigen, Wege gesucht, die Pauschalbesteuerung zu vermeiden. In der wohnungspolitischen Diskussion wird es daher allgemein als eine wichtige Aufgabe angesehen, auf mittlere Sicht zu einer Neuregelung zu gelangen.

Bei dieser Ausgangslage ist in dem Instrumentenbericht ein neutraler Weg gewählt worden: in den Modellen, mit denen Entscheidungsrahmen und Finanzierungsprobleme verschiedener Investoren veranschaulicht werden, ist das individuelle Entlastungsvolumen aus dem Zusammenwirken aller jeweils anzuwendenden steuerrechtlichen Regelungen berechnet worden. Damit löst sich der Bericht vom Subventionsbegriff im engeren Sinne<sup>3</sup>. Anders wäre es auch kaum möglich gewesen, allgemeine Zusammenhänge zwischen steuerrechtlichen Rahmenbedingungen und der Struktur der Bautätigkeit zu zeigen.

Bei den direkten Förderungsinstrumenten sind in dem Bericht alle finanziellen Entlastungen als Zins- und Tilgungsvorteile gegenüber einer Fremdfinanzierung zu marktüblichen Konditionen berechnet worden. Im einzelnen wurden dabei berücksichtigt<sup>4</sup>:

- Zinslose Baudarlehen, die vor allem im sog. 1. Förderungsweg<sup>5</sup> mit dem Ziel einer langfristigen Verbilligung vergeben werden.
- Aufwendungszuschüsse, das sind degressiv gestaffelte Beihilfen, die zu einer zusätzlichen Entlastung in den ersten Jahren führen sollen.
- Aufwendungsdarlehen, die vor allem im sog. 2. Förderungsweg<sup>6</sup> vergeben werden; sie sind zunächst zins- und tilgungsfrei und dienen ebenfalls einer degressiv gestaffelten Entlastung.
- Lastenzuschüsse nach dem Wohngeldgesetz, die zusätzlich entsprechend der individuellen

<sup>1</sup> Veröffentlicht als Bundestagsdrucksache 9/1708 vom 1.6.1982. Die Analyse sollte zugleich eine Bestandsaufnahme darüber sein, ob wohnungspolitische, soziale und städtebauliche Ziele noch im erwünschten Verhältnis zueinander stehen; vgl. hierzu S. 5 des Berichts.

<sup>2</sup> Das DIW hat bereits vor einiger Zeit Umfang und Struktur der Wohnungsbauförderung untersucht (vgl.: Keine Neuorientierung der Wohnungsbauförderung? Bearb.: B. Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 50/1980); in dem vorliegenden Wochenbericht ist der Begriff Förderung weiter ausgelegt worden, indem alle Entlastungen bei der Finanzierung — d.h. auch die Effekte allgemeiner steuerrechtlicher Regelungen — einbezogen worden sind.

<sup>3</sup> Als steuerliche Subvention wird zumeist nur der Vorteil einer Sonderregelung gegenüber dem Normalfall angesehen. Vgl. hierzu den Instrumentenbericht, a.a.O., S. 8 f. und den Achten Subventionsbericht (Bundestagsdrucksache 9/986), Ziff. 14, 56.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu den Instrumentenbericht, a.a.O., S. 44, 47, 81.

<sup>5</sup> Traditioneller sozialer Wohnungsbau, mit dem Miet- und Eigentumswohnungen für eng abgegrenzte Zielgruppen gefördert werden.

<sup>6</sup> Auf diesem Weg wird vorwiegend die Eigentumsbildung von Haushalten mit mittleren Einkommen gefördert.

Einkommens- und Belastungssituation gewährt werden.

Aus dem Steuerrecht ergeben sich für den Investor vor allem deshalb Entlastungen, weil

- Abschreibungsbeträge (entsprechend der degressiven Staffelung nach §§ 7 V und 7b EStG),
- Schuldzinsen und
- andere Werbungskosten

von den Erträgen des Objekts abgesetzt werden können (§§ 21 und 21a EStG) bzw. dadurch, daß die per Saldo eintretenden Verluste mit anderen Einkünften des Bauherren verrechnet werden und so zu einer Steuererminderung führen<sup>7</sup>. In den ersten 10 Jahren können die Investoren durchweg hohe Verluste geltend machen. Ausschlaggebend ist einerseits die degressive Abschreibung — die ja in diesem Sinne als Investitionsförderung konzipiert ist —, andererseits der Werbungskostenabzug, der in vielen Fällen stärker ins Gewicht fällt. Steuerliche Belastungen fallen erst an, wenn die Erträge (Mieteinnahmen oder der errechnete bzw. pauschal vorgegebene Mietwert eigen genutzten Wohnraums) die zulässigen Abzüge über treffen.

Im Instrumentenbericht ist der Nettoeffekt errechnet worden, der sich innerhalb von 15 Jahren ergibt. Neben der Einkommen- und Körperschaftsteuer sind dabei auch Grundsteuer und Grunderwerbsteuer<sup>8</sup> berücksichtigt worden. Sowohl die direkte Förderung als auch die steuerlichen Entlastungseffekte sind als Barwert auf den Zeitpunkt der Investition abdiskontiert worden, damit der gesamte fiskalische Aufwand nach Investitionsobjekten beziffert werden kann.

Die Untersuchungen haben gezeigt, daß die direkten Finanzhilfen nur bei Eigentumsmaßnahmen im 1. Förderungsweg und beim sozialen Mietwohnungsbau wesentlich höher sind als die Steuerentlastungen. Bei Investitionen im 2. Förderungsweg fällt die Steuerentlastung hingegen durchweg stärker ins Gewicht als die Direktsubvention; für diesen Kreis der Bauherren sind somit — wie für alle übrigen — die vom Steuerrecht ausgehenden Wirkungen investitionsentscheidend. Dabei sind zwei Aspekte bedeutsam:

- Aus der Sicht des Investors hängt der Entlastungseffekt von dem Steuersatz ab, der auf die Summe seiner Einkünfte anzuwenden ist; je höher das zu versteuernde Einkommen ist, desto größer ist auch die Ersparnis, die bei der Finanzierung einer Investition mittelfristig erreicht wird.
- Außerdem sind die steuerlichen Effekte bezüglich der Finanzierungsstruktur nicht neutral. Grundsätzlich ist bei pauschalbesteuerten Objekten ein hoher Eigenkapitalanteil (ersatzweise Eigenleistungen) vorteilhaft, während bei normalbesteuer-

ten Objekten die Fremdfinanzierung um so stärker begünstigt wird, je höher das steuerbare Einkommen des Investors ist.

### **Einfluß der Finanzhilfen und Steuerentlastungen auf die Bautätigkeit**

Um die Bedeutung finanzwirksamer Instrumente für den Wohnungsneubau quantitativ bestimmen zu können, sind in der Übersicht 1 alle für 1980 verfügbaren Informationen zur Struktur der Baugenehmigungen nach Investoren und Gebäudetypen zusammengestellt worden. Die weitere Unterteilung nach Art der Finanzierung folgt aus den Angaben der Bewilligungsstatistik (öffentlich geförderte Bauten), wobei die freifinanzierten Objekte als Differenz ermittelt wurden. Beim freifinanzierten Wohnungsbau sind zusätzlich Bauherrengemeinschaften als Investorengruppe ausgewiesen worden. Deren Bautätigkeit wird zwar in der amtlichen Statistik nicht gesondert erfaßt, spezielle Marktuntersuchungen führten aber zu der Schätzung, daß 1980 etwa 25 000 Wohnungen über diese Finanzierungsmodelle plaziert worden sind. Davon entfielen 21 000 auf Eigentumswohnanlagen und 4 000 auf Reihenhäuser; ferner wird geschätzt, daß etwa 15 vH der Wohnungen vom Eigentümer selbst genutzt werden. Bei den erteilten Baugenehmigungen dürften als Bauherren teils private Haushalte, in der Mehrzahl aber die betreuenden Unternehmen benannt worden sein. Dem ist in der Übersicht durch Umbuchungen Rechnung getragen worden.

Ferner liegen aus der Bautätigkeits- und der Bewilligungsstatistik Informationen darüber vor, ob die Wohnungen vom Bauherren oder künftigen Erwerber selbst genutzt werden. Diese Angaben ermöglichen es, einerseits den Bauträgermarkt (Kaufeigenheime und Eigentumswohnungen), andererseits das Mietwohnungsangebot der privaten Haushalte einzugrenzen: Von den 356 000 Wohnungen, die 1980 genehmigt worden sind, waren 160 000 Wohnungen zur Eigennutzung von privaten Haushalten gebaut oder gekauft worden. Daneben haben die privaten Haushalte 100 000 Wohnungen, rechnet man die Bauherrengemeinschaften hinzu, sogar 120 000 Wohnungen zum Zweck der Vermietung erworben; auf den Unternehmensbereich entfielen dagegen nur 75 000 Mietwohnungen.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu den Instrumentenbericht, a.a.O., S. 16 f.

<sup>8</sup> Als der Instrumentenbericht erstellt wurde, betrug der Grunderwerbsteuersatz 7 vH, es galten aber hohe Freibeträge beim Erwerb von Eigenheimen und Eigentumswohnungen (Bundesrecht), und der steuerbegünstigte Mietwohnungsbau war ebenfalls freigestellt (Landesrecht). Durch das jüngste Reformgesetz ist der Steuersatz auf 2 vH gesenkt und die Befreiung weitgehend abgebaut worden.

Übersicht 1

Struktur der Wohnungsbaugenehmigungen 1980 nach Bauherren, Wohnungs- und Gebäudetyp, sowie Art der Nutzung und der Finanzierung

Zahl der Wohnungen in neuerrichteten Wohngebäuden in 1000

Gebäudetyp und Art der Finanzierung Bauherren und Art der Nutzung	Öff. geförd. Wohnungsbau/1. Förd.-Weg					Öff. geförd. Wohnungsbau/2. Förd.-Weg					Freifin./steuerbeg. Wohnungsbau					Wohnungsbau insgesamt				
	Ein-Fam.-Haus	Zwei-Fam.-Haus	Mehrfam.-Haus mit EWO	Mehrfam.-Haus ohne EWO	Insgesamt	Ein-Fam.-Haus	Zwei-Fam.-Haus	Mehrfam.-Haus mit EWO	Mehrfam.-Haus ohne EWO	Insgesamt	Ein-Fam.-Haus	Zwei-Fam.-Haus	Mehrfam.-Haus mit EWO	Mehrfam.-Haus ohne EWO	Insgesamt	Ein-Fam.-Haus	Zwei-Fam.-Haus	Mehrfam.-Haus mit EWO	Mehrfam.-Haus ohne EWO	Insgesamt
1 Private Haushalte <sup>1)</sup>	8,2	2,1	0,9	6,9	18,1	27,9	9,8	4,7	1,8	44,2	53,9	70,0	4,9	15,3	144,1	90,0	81,9	10,5	24,0	206,4
1.1 Eigentümerwohnungen	8,2	2,1	0,9	-	11,2	27,7	8,6	3,7	0,1	40,1	30,7	23,1	0,5	0,5	54,8	66,6	33,8	5,1	0,6	106,1
1.2 Mietwohnungen	-	-	-	6,9	6,9	0,2	1,2	1,0	1,7	4,1	23,2	46,9	4,4	14,8	89,3	23,4	48,1	5,4	23,4	100,3
2 Bauherrngemeinschaften <sup>2)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,0	-	21,0	-	25,0	4,0	-	21,0	-	25,0
2.1 Eigentümerwohnungen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,0	-	4,0	-	-	4,0	-	4,0
2.2 Mietwohnungen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,0	-	17,0	-	21,0	4,0	-	17,0	-	21,0
3 Gemeinn. Wohnungsuntern. <sup>3)</sup>	0,4	-	0,6	18,6	19,6	0,3	-	0,4	1,8	2,5	7,3	1,8	5,6	2,9	17,6	8,0	1,8	6,6	23,3	39,7
3.1 Eigentümerwohnungen	0,4	-	0,6	-	1,0	0,3	-	0,4	-	0,7	4,6	0,7	2,4	-	7,7	5,3	0,7	3,4	-	9,4
3.2 Mietwohnungen	-	-	-	18,6	18,6	-	-	-	1,8	1,8	2,7	1,1	3,2	2,9	9,9	2,7	1,1	3,2	23,3	30,3
4 Sonstige Wohnungsuntern.	0,1	-	0,5	3,8	4,4	0,7	-	0,8	0,4	1,9	26,6	7,3	16,0	9,2	59,1	27,4	7,3	17,3	13,4	65,4
4.1 Eigentümerwohnungen	0,1	-	0,5	-	0,6	0,7	-	0,8	-	1,5	16,7	2,8	12,8	-	32,3	17,5	2,8	14,1	-	34,4
4.2 Mietwohnungen	-	-	-	3,8	3,8	-	-	-	0,4	0,4	9,9	4,5	3,2	9,2	26,8	9,9	4,5	3,2	13,4	31,0
5 Sonstige Unternehmen <sup>4)</sup>	0,1	-	0,2	1,5	1,8	0,1	-	0,2	0,6	0,9	5,4	3,3	3,3	4,4	16,4	5,6	3,3	3,7	6,5	19,1
5.1 Eigentümerwohnungen	0,1	-	0,2	-	0,3	0,1	-	0,2	-	0,3	3,3	1,4	1,0	-	5,7	3,5	1,4	1,4	-	6,3
5.2 Mietwohnungen	-	-	-	1,5	1,5	-	-	-	0,6	0,6	2,1	1,9	2,3	4,4	10,7	2,1	1,9	2,3	6,5	12,8
6 Bauherren insgesamt	8,8	2,1	2,2	30,8	43,9	29,0	9,8	6,1	4,6	49,5	97,2	82,4	50,8	31,8	262,2	135,0	94,3	59,1	67,2	355,6
6.1 Eigentümerwohnungen <sup>5)</sup>	8,8	2,1	2,2	-	13,1	28,8	8,6	5,1	0,1	42,6	55,3	28,0	20,7	0,5	104,5	92,9	38,7	28,0	0,6	160,2
6.2 Mietwohnungen	-	-	-	30,8	30,8	0,2	1,2	1,0	4,5	6,9	41,9	54,4	30,1	31,3	157,7	42,1	55,6	31,1	66,6	195,4

1) Nur Einzelinvestoren, - Zusammenschlüsse, s. Bauherrngemeinschaften.

2) In der amtlichen Statistik teils unter privaten Haushalten, teils unter Unternehmen (Betreuer) ausgewiesen.

3) Einschl. Öffentliche Bauherren und Organisationen ohne Erwerbzzweck.

4) Versicherungsunternehmen u.ä., einschließlich Immobilienfonds.

5) Vom Eigentümer (Bauherrn oder Erwerber) selbst genutzte Wohnungen. In der Bautätigkeitsstatistik werden näherungsweise Angaben (soweit die künftigen Eigentümer bereits feststehen) erhoben.

Quelle: Angaben der Bautätigkeitsstatistik und der Bewilligungsstatistik (Statistisches Bundesamt) und eigene Berechnungen.

Übersicht 2  
Eigentümer- und Mietwohnungen in Zweifamilienhäusern (Neubauten) 1980  
Angaben in 1000

Finanzierung	Wohnungsnutzung	Gebäude	mit Wohnung-	davon		vollst. eigenen. Gebäude	Zahl der der Wohnungen korrigiert <sup>4)</sup>			
				gen	öffentl. geförd. insgesamt		eigen-genutzt	insgesamt	eigen-genutzt	vermietet öff. gef.
Öffentlich geförd. Wohnungsbau <sup>1)</sup>		10,1	20,2	11,9	10,7	0,7	19,5	10,7	0,8	8,0
davon: 1. Förderungs-Weg		1,9	3,7	2,1	2,1	0,2	3,5	2,1	-	1,4
2. Förderungs-Weg		8,2	16,5	9,8	8,6	0,5	16,0	8,6	0,8	6,6
vollgeforderte Bauten <sup>1a)</sup>		1,7	3,4	3,4	.	0,4	3,0	2,3	0,7	-
teilgeforderte Bauten		8,4	16,8	8,5	.	0,3	16,5	8,4	0,1	8,0
Freifin./steuerbeg.Wohnungsbau <sup>2)</sup>		37,1	74,2	-	28,1	15,0	59,2	28,1	-	31,1
darunter: teilweise vermietet		13,1	26,2	-	13,1	-	26,2	13,1	-	13,1
voll vermietet		9,0	18,0	-	-	-	18,0	-	-	18,0
eigengenutzt		15,0	30,0	-	15,0	15,0	15,0	15,0	-	-
Wohnungsbau insgesamt <sup>3)</sup>		47,2	94,4	11,9	38,8	15,7	78,7	38,8	0,8	39,1

1) Angaben der Bewilligungsstatistik. (1a) Gebäude, in denen alle Wohnungen gefördert sind.  
2) Als Differenz ermittelt; Aufteilung geschätzt.  
3) Angaben der Bautätigkeitsstatistik.  
4) Eigene Schätzungen; durch die "unechten" Zweifamilienhäuser ist die baustatistische Zahl der Wohnungen gegenüber der versorgungsrelevanten Zahl überhöht; dies gilt insbesondere für die Angabe über die zur Vermietung vorgesehenen Wohnungen.

Diese Angaben müssen allerdings noch modifiziert werden. Von den Wohnungen, für die eine Vermietungsabsicht angegeben worden ist, liegen sehr viele (55 000) in Zweifamilienhäusern; der Statistik zufolge würden bei dieser Gebäudeart mehr Wohnungen zur Vermietung angeboten als vom Eigentümer selbst genutzt werden. Man muß aber annehmen, daß ein beträchtlicher Teil dieser Gebäude nur aus steuerlichen Gründen mit einer Einliegerwohnung errichtet worden ist und vollständig vom Bauherrn bzw. Erwerber genutzt wird. Vom Wohnungsangebot her müssen solche Gebäude als Einfamilienhäuser gezählt werden; die baustatistische Zahl der Mietwohnungen ist demgegenüber überhöht.

In Übersicht 2 sind die baustatistischen Daten über öffentlich geförderte und freifinanzierte Wohnungen in Zweifamilienhäusern zusammengefaßt und korrigiert worden: Mit Bezug auf Ergebnisse der 1 %-Wohnungsstichprobe 1978 ist die Zahl der unechten Zweifamilienhäuser mit knapp 16 000, die Zahl der voll vermieteten Gebäude mit 9 000 geschätzt worden. Die korrigierte Zahl vermieteter Wohnungen in Zweifamilienhäusern wäre bei diesen Annahmen mit knapp 40 000 zu veranschlagen<sup>9</sup>.

Die Daten machen deutlich, daß der Wohnungsneubau zum weitaus überwiegenden Teil von den privaten Haushalten getragen wird. Zwar steht der Erwerb für Eigennutzung im Vordergrund, aber auch die Anlage in Mietobjekten hat nach wie vor einen beträchtlichen Umfang<sup>10</sup>. Vorwiegend handelt es sich allerdings

auch dabei um Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Eigentumswohnungen, was darauf hindeutet, daß in vielen Fällen ein späterer Verkauf geplant ist oder zumindest in Erwägung gezogen wird.

Einschränkend muß angemerkt werden, daß der Befund der Bautätigkeitsstatistik für Einfamilienhäuser — demzufolge nur drei Viertel der privaten Bauherren eine Eigennutzung beabsichtigen — unsicher ist; er weicht von den verfügbaren Querschnittsinformationen stark nach unten ab. Zu folgern ist, daß jedenfalls die Mehrzahl der Anlageobjekte nicht langfristig vermietet wird. Aus diesem Grunde sind die Angaben über die Zahl eigengenutzter freifinanzierter Einfamilienhäuser nach oben korrigiert worden (Übersicht 3)<sup>11</sup>.

In Übersicht 3 sind die Baumaßnahmen systematisch im Hinblick auf die Finanzierungsbedingungen gruppiert worden. Neben der Zahl der Wohnungen

<sup>9</sup> Dies Ergebnis deckt sich mit dem Befund der 1 %-Wohnungsstichprobe 1978, demzufolge 52 vH der Wohnungen in den seit 1972 errichteten Zweifamilienhäusern Mietwohnungen waren.

<sup>10</sup> Die Eigentumsverhältnisse am Wohnungsbestand sind ähnlich wie beim Neubau: nach dem Stand von 1978 befanden sich 75 vH aller Wohnungen (in nichtlandw. Wohngebäuden) im Eigentum privater Haushalte, 1972 war die Quote etwa gleich hoch. Vgl.: Wohneigentum und Verteilung des privaten Grundvermögens. Bearb.: B. Bartholmai. In Wochenbericht des DIW, Nr. 50/1981.

<sup>11</sup> Die Zahl der Mietobjekte privater Haushalte und freier Unternehmen (Übersicht 1) ist dabei um die Hälfte vermindert worden.

## Übersicht 3

## Der Gesamteffekt steuerlicher Instrumente und direkter Finanzhilfen bei der Finanzierung des Wohnungsbaus

Barwertrechnung bezogen auf die Investitionsentscheidungen 1980

Eigengenutzte und vermietete Wohnungen nach Investoren	Wohnungen in 1000	Herstell.-kosten 1) 1000 DM	Durchschnittswerte für:			Barwert der Steuervorteile 4) und Finanzhilfen 5) über 15 Jahre - je Fall in 1000 DM -			- insgesamt in Mrd. DM -		
			AfA-Beträge 2) 1000 DM	Eigenkapital in vH	Steuersatz 3) in vH	steuerl. Instrum.	direkte Hilfen	insgesamt	steuerl. Instrum.	direkte Hilfen	insgesamt
<b>1. Eigengenutzter Wohnraum</b>											
<b>1.1 Einzelinvestoren/pauschalbest. Objekte 6)</b>											
Einfam.-Häuser, 1. Förd.-Weg	8,8	300	200	35	25	25	72	97	0,22	0,63	0,85
Einfam.-Häuser, 2. Förd.-Weg	28,8	300	200		30	36	30	66	1,04	0,86	1,90
Einfam.-Häuser, freifinanziert 6a)	72,9	325	200		35	44	-	44	3,21	-	3,21
Eig.-Wohnungen, 1. Förd.-Weg	2,2	190	190		25	20	67	87	0,04	0,15	0,19
Eig.-Wohnungen, 2. Förd.-Weg	5,1	190	190		30	28	25	53	0,14	0,13	0,27
Eig.-Wohnungen, freifinanziert	16,7	150	150		35	25	-	25	0,42	-	0,42
desgl. über Bauherrengemeinschaft	4,0	180	180	15	50	65	-	65	0,26	-	0,26
<b>1.2 Einzelinvestoren/Mischobjekte 7)</b>											
Zweifam.-Häuser, 1. Förd.-Weg	2,1	260	250	30	30	50	70	120	0,10	0,15	0,25
Zweifam.-Häuser, 2. Förd.-Weg	8,6	290	270	30	35	65	28	93	0,56	0,24	0,80
Zweifam.-Häuser, freifinanziert	28,1										
davon:											
a) teilvermietet	13,1	320	300	30	40	100	-	100	1,31	-	1,31
b) voll eigengenutzt 8)	15,0	440	(420)	30	40	(140)		(140)	(2,10)	-	(2,10)
desgl. pauschalbesteuert			250		40	65	-	65	0,98	-	0,98
Mehrfam.-Häuser, freifinanziert	0,5	200	200	40	50	60	-	60	0,03	-	0,03
<b>Eigengenutzter Wohnraum 8) insgesamt</b>	<b>177,8</b>	<b>300</b>							<b>8,31</b>	<b>2,16</b>	<b>10,47</b>
davon pauschalbesteuert	153,5 (138,5)	300 (285)							(9,43) 6,31 (5,33)	1,77	(11,59) 8,08 (7,10)
<b>2. Vermieteter Wohnraum</b>											
<b>2.1 Einzelinvestoren</b>											
Einfam.-Häuser, freifinanziert 6a)	11,6	330	310	35	45	110	-	110	1,23	-	1,28
Eig.-Wohnungen, 2. Förd.-Weg	1,0	190	190	35	35	50	25	75	0,05	0,03	0,08
Eig.-Wohnungen, freifinanziert 9)	7,6	110	110	35	45	35	-	35	0,27	-	0,27
Zweifam.-Häuser, freifinanziert	31,6										
a) Einliegerwohnungen 10)	21,1	120	120	30	40	40	-	40	0,84	-	0,84
b) voll vermietete Gebäude 11)	10,5	210	210	35	50	70	-	70	0,74	-	0,74
Zweifam.-Häuser, 2. Förd.-Weg	0,8	120	120	35	35	35	15	50	0,03	0,01	0,04
Mehrfam.-Häuser, freifinanziert	14,8	120	120	40	50	45	-	45	0,67	-	0,67
Mehrfam.-Häuser, 1. Förd.-Weg	6,9	130	130	25		25	75	100	0,17	0,52	0,69
Mehrfam.-Häuser, 2. Förd.-Weg	1,7	130	130	25		65	15	80	0,11	0,03	0,14
<b>Insgesamt</b>	<b>76,0</b>	<b>165</b>							<b>4,11</b>	<b>0,59</b>	<b>4,70</b>

2.2 <u>Bauherrengemeinschaften</u>												
Einfam.-Häuser, freifinanziert	4,0	360	360	15	50	180	-	180	0,72	-	0,72	
Eig.-Wohnungen, freifinanziert	17,0	180	180	10	50	100	-	100	1,70	-	1,70	
Insgesamt	21,0	215							2,42	-	2,42	
2.3 <u>Gemeinnützige Wohnungsunternehmen</u> <sup>12)</sup>												
Mehrfam.-Häuser, 1.Förd.-Weg	18,6	150	150	20	-	-	90	90	-	1,67	1,67	
Mehrfam.-Häuser, 2.Förd.-Weg	1,8	150	150	20	-	-	28	28	-	0,05	0,05	
Insgesamt	20,4	150							-	1,72	1,72	
2.4 <u>Freie Wohnungs- u.sonst.Unternehmen</u>												
Einfam.-Häuser, freifinanziert 6a)	6,0	270	270	20	56	120	-	120	0,72	-	0,72	
Zweifam.-Häuser, freifinanziert 11)	6,4	210	210			90	-	90	0,58	-	0,58	
Eig.-Wohnungen, freifinanziert	5,5	110	110			50	-	50	0,28	-	0,28	
Mehrfam.-Häuser, freifinanziert	13,6	100	100			45	-	45	0,61	-	0,61	
Mehrfam.-Häuser, 1. Förd.-Weg	5,3	170	170			30	90	120	0,16	0,48	0,64	
Mehrfam.-Häuser, 2. Förd.-Weg	1,0	170	170			75	25	100	0,07	0,03	0,10	
Insgesamt	37,8	160							2,42	0,51	2,93	
Vermieteter Wohnraum insgesamt	155,2	170							8,95	2,82	11,77	
Alle Investoren <sup>13)</sup>	333,0	240							17,26	4,98	22,24	

- 1) Berechnet über die veranschlagten reinen Baukosten, zuzüglich Baukostensteigerungen sowie Kosten für Architektenleistungen und Gebühren, Erschließung, Außenanlagen etc. und Wert der Eigenleistungen.
- 2) In den Modellrechnungen ist vom aktuellen Steuerrecht (erhöhte Abschreibungshöchstbeträge und AfA-Sätze, vgl. Haushaltsstrukturgesetz 1981) ausgegangen worden. AfA-Beträge sind die gesetzlichen Höchstbeträge (Pauschalbesteuerung) oder die Herstellungskosten ohne Eigenleistungen.
- 3) Durchschnittlicher Grenzsteuersatz der der Einkunftsart "Vermietung und Verpachtung" zurechenbar ist; vgl. hierzu den "Instrumentenbericht" (a.a.O.) S.69.
- 4) Nettoeffekt aus Ertragsbesteuerung und abzugsfähigen Beträgen für AfA und Schuldzinsen in laufender Rechnung, sowie einmaligen Werbungskosten in der Bauphase.
- 5) Baudarlehen, Aufwendungsdarlehen und - Zuschüsse, - Barwert der Zins- und Tilgungsvorteile.
- 6) Private Haushalte als Bauherren oder Erwerber von Wohnungen bzw. Gebäuden, die selbst genutzt werden; 6a) baustatistische Angabe korrigiert.
- 7) Desgl. bei teilweiser Vermietung, - dann unterliegt der eigengenutzte Wohnraum der Normalbesteuerung. Auch bei vollständig eigengenutzten Zweifamilienhäusern konnte bis 1982 Normalbesteuerung beansprucht werden, - neuerdings unterliegen sie der Pauschalbesteuerung.
- 8) Die Angaben in Klammern beziehen sich auf die frühere (bis 1982 gültige) steuerliche Regelung für eigengenutzte Zweifamilienhäuser; bei den Zweifamilienhäusern mit öffentlich geförderten Wohnungen ist die Alternativrechnung entbehrlich, da nur wenige voll eigengenutzt waren.
- 9) Hier sind auch die Eigentumswohnungen gemeinnütziger Unternehmen, für die zum Zeitpunkt der Genehmigung noch kein Käufer feststand, einbezogen worden.
- 10) Hierbei sind die Wohnungen in voll eigengenutzten Gebäuden abgezogen worden, - es verbleiben 13 100 Mietwohnungen in vollständig freifinanzierten Gebäuden und 8 000 (freifinanzierte) Mietwohnungen in teilgeförderten Gebäuden.
- 11) Ein Teil der vollvermieteten Gebäude verbleibt bei den Unternehmen.
- 12) Unberücksichtigt blieben die freifinanzierten Objekte, da die steuerlichen Effekte in der generellen Steuerbegünstigung aufgehen.
- 13) Unberücksichtigt blieben 6 700 freifinanzierte vermietete Wohnungen der gemeinnützigen Unternehmen und 200 vermietete öffentlich geförderte Einfamilienhäuser privater Haushalte.

sind Durchschnittswerte für die Herstellungskosten ausgewiesen, die auf den baustatistischen Angaben basieren und durch Zuschläge mit der Bauvolumensrechnung des DIW abgestimmt worden sind. Diesen Mengen- und Wertgrößen stehen modellmäßig — analog zum Instrumentenbericht — errechnete Steuervorteile und Finanzhilfen gegenüber, die nach Objekt und Finanzierungsart durchaus als repräsentativ gelten können, wenn auch die erforderlichen Annahmen über Eigenkapitaleinsatz und Durchschnittseinkommen der Investoren<sup>12</sup> weitgehend frei gesetzt werden mußten. Der Barwert der Steuervorteile und Finanzhilfen je Fall bezeichnet im Verhältnis zu den Herstellungskosten unmittelbar den Grad der Entlastung. Daneben ist die Summe des fiskalischen Aufwands dargestellt, die entsprechend auf das jeweilige Bauvolumen (Zahl der Wohnungen x Herstellungskosten) bezogen werden kann (vgl. hierzu auch Übersicht 4).

Beim Steuerrecht sind aus Aktualitätsgründen die neuen Abschreibungsregelungen aufgrund des Haushaltsstrukturgesetzes von 1981 berücksichtigt worden, hingegen nicht der im Konjunkturprogramm beschlossene begrenzte Schuldzinsenabzug für eigengenutzten Wohnraum. Für eigengenutzte Zweifamilienhäuser ist der Neuregelung (Pauschalbesteuerung) Rechnung getragen worden; da bis 1982 Normalbesteuerung beansprucht werden konnte, sind Vergleichszahlen in Klammern angegeben.

#### *Eigengenutzter Wohnraum*

Mehr als die Hälfte der Wohnungen sind eigengenutzt; an der Wohnfläche oder am Bauvolumen gemessen beträgt der Anteil zwei Drittel. Der fiskalische Aufwand für diesen Teil des Wohnungsneubaus ist mit 10 bis 11 Mrd. DM annähernd so hoch wie der für den vermieteten Wohnraum (12 Mrd. DM). Das heißt jedoch, daß die Förderungsintensität bedeutend geringer ist: Bezieht man den Barwert der Entlastungen auf das Bauvolumen, so ergibt sich eine Quote von 20 vH, gegenüber 45 vH beim vermieteten Wohnraum.

Außerdem wird deutlich, daß die Entlastungswirkung für die Bauherren pauschalbesteuerten Objekte insgesamt mit 17 vH (8 Mrd. DM fiskalischer Aufwand bezogen auf ein Bauvolumen von 46 Mrd. DM) sehr viel geringer ist als für diejenigen, die durch den Bau eines Zweifamilienhauses die Normalbesteuerung erlangen konnten (durchschnittliche Entlastung 33 vH, bzw. 2,4 Mrd. DM bezogen auf ein Bauvolumen von 7,3 Mrd. DM). Dieser Vergleich ist allerdings durch die Fälle mit zusätzlicher direkter Förderung beeinträchtigt; die Mehrzahl liegt in der ersten Gruppe, der relative Anteil ist jedoch in der zweiten Gruppe höher (vgl. Übersicht 4).

Der wesentliche Unterschied beider Besteuerungsarten ergibt sich nicht so sehr aus den absetzungsfä-

higen Beträgen für die Abschreibung<sup>13</sup>, sondern vielmehr daraus, daß der Saldo von Schuldzinsen und Erträgen bei der Normalbesteuerung größere Entlastungsmöglichkeiten eröffnet. Der Einfluß auf die Bauentscheidungen zugunsten des Zweifamilienhauses war aus diesem Grunde sehr groß. Der Finanzierungsvorteil wird deutlicher, wenn man nur die freifinanzierten Ein- und Zweifamilienhäuser vergleicht: Bei ersteren ist der Entlastungseffekt mit 14 vH ermittelt worden (44 000 DM je Fall bezogen auf 325 000 DM Herstellungskosten), bei teilvermieteten Zweifamilienhäusern beträgt er 31 vH (100 000 DM zu 320 000 DM bezogen auf die eigengenutzte Wohnung)<sup>14</sup>.

Aus dieser Sicht ist es auch bemerkenswert, daß von denjenigen Bauherren, die eine öffentliche Förderung erhielten, immerhin 8 000 in der Lage waren, ein Haus mit freifinanzierter Mietwohnung zu bauen, um so die direkte Förderung für die eigene Wohnung mit dem doppelten Steuervorteil für das gesamte Gebäude zu verbinden (vgl. Übersicht 2).

Von den etwa 28 000 eigengenutzten Eigentumswohnungen ist der kleinere Teil öffentlich gefördert; diese Wohnungen sind jedoch stärker auf Ballungsgebiete konzentriert als die freifinanzierten. Obwohl sich die durchschnittliche Wohnungsgröße nur um etwa 8 m<sup>2</sup> unterscheidet, sind die Baukosten der freifinanzierten Wohnungen deutlich geringer, vermutlich deshalb, weil weniger Nebenanlagen (Kfz-Stellplätze etc.) erforderlich sind.

#### *Vermieteter Wohnraum*

Das Neubauangebot an vermietetem Wohnraum wird zu mehr als 60 vH (bezogen auf die Zahl oder die Fläche der Wohnungen) von privaten Haushalten getragen (Bauherrengemeinschaften einbezogen). Von diesen knapp 100 000 Wohnungen entfällt nur etwa ein Viertel auf Mietwohngebäude im engeren Sinne. Die privaten Investoren haben 1980 insgesamt ein Bauvolumen von 17 Mrd. DM finanziert; dem steht ein fiskalischer Aufwand von 7 Mrd. DM gegenüber. Die Förderungsintensität lag also bei 40 vH, wobei die freifinanzierten vermieteten Eigentumsobjekte den Schwerpunkt bildeten. Bei differenzierterer Betrachtung

<sup>12</sup> Der Eigenkapitaleinsatz ist relativ hoch veranschlagt worden, damit die steuerlichen Effekte nicht überschätzt werden. Anstelle der Einkommensgrößen ist in der Tabelle der durchschnittliche Steuersatz ausgewiesen worden; in den Modellrechnungen sind — im Hinblick auf die sog. Kinderkomponente beim § 7b — auch Annahmen über die Kinderzahl enthalten.

<sup>13</sup> Auch nach der Anhebung der Höchstbeträge ist der Abschreibungsvorteil entsprechend der § 7b-Regelung in den meisten Fällen unbedeutend.

<sup>14</sup> Soweit die Gebäude jedoch bei voller Eigennutzung — entsprechend der Neuregelung — unter die Pauschalbesteuerung fallen, ergibt sich die gleiche prozentuale Entlastung wie bei Einfamilienhäusern.

Übersicht 4  
Wohnungsbauleistung und fiskalischer Aufwand

Wohnungsneubau nach Investoren und Finanzierungsart	Wohnun- gen	Wohn- fläche	Bauvolu- men	Fiskal. Aufwand	davon: dir.Förd.	Fiskal.Aufwand bezogen auf	
	in 1000	Mill.m <sup>2</sup>	Mrd.DM	Mrd.DM		Bauvolu- men vH	Wohn- fläche DM/m <sup>2</sup>
1. <u>Eigengenutzter Wohnraum</u>	177,8	22,25	53,52	10,47	2,16	20	470
pauschalbesteuert <sup>1)</sup> /öffentl.geförd.	44,9	5,21	12,67	3,21	1,77	25	620
" /freifinanziert	108,6	14,00	33,52	4,87	-	15	350
normalbesteuert <sup>2)</sup> /öffentl.geförd.	10,7	1,28	3,04	1,05	0,39	35	820
" /freifinanziert	13,6	1,76	4,29	1,34	-	31	760
2. <u>Vermieteter Wohnraum/Private Haushalte</u> <sup>3)</sup>	97,0	7,90	17,09	7,12	0,59	42	910
Eigenheime u. Eig.-Wo. /öffentl.geförd.	1,8	0,14	0,29	0,12	0,04	41	860
" /freifinanziert	71,8	6,08	13,90	5,50	-	40	900
davon: Bauherrengemeinschaften	21,0	1,70	4,50	2,42	-	54	1420
Einzelinvestoren	50,8	4,38	9,40	3,08	-	33	700
Mietwohngebäude /öffentl.geförd.	8,6	0,60	1,12	0,83	0,55	74	1380
" /freifinanziert	14,8	1,08	1,78	0,67	-	38	620
3. <u>Vermieteter Wohnraum/Unternehmen</u>	58,2	4,54	9,06	4,65	2,23	51	1020
Eigenheime u. Eig.-Wo. /freifinanziert	17,9	1,69	3,57	1,58	-	44	930
Mietwohngebäude /öffentl.geförd.	26,7	1,97	4,13	2,46 <sup>4)</sup>	2,23	60	1250
" /freifinanziert <sup>5)</sup>	13,6	0,88	1,36	0,61	-	45	690
Wohnungsneubau insgesamt	333,0	34,69	79,67	22,24	4,98	28	640

1) Einfamilienhäuser (einschließlich unechte Zweifamilienhäuser) und Eigentumswohnungen.  
2) Fast ausschließlich Zweifamilienhäuser.  
3) Einschließlich Bauherrengemeinschaften.  
4) Hinzuzurechnen wäre der Steuerverzicht aufgrund der Befreiung Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen.  
5) Ohne die freifinanzierten Wohnungen gemeinnütziger Unternehmen.

tung zeigt sich, daß der fiskalische Aufwand für die nach Bauherrenmodellen finanzierten Objekte (54 vH Entlastungseffekt) den der übrigen freifinanzierten Objekte (33 vH Entlastung) weit übertrifft und so den Durchschnittswert nach oben drückt.

Auch beim unternehmerischen Wohnungsbau ist der Entlastungseffekt mit 50 vH besonders hoch; hierbei ist jedoch der hohe Anteil von Mietsozialwohnungen ausschlaggebend, deren Kosten der Staat über Zuschüsse und Steuerentlastungen zum größeren Teil trägt. Bei freifinanzierten Objekten wird steuerlich eine durchschnittliche Entlastung von 40 vH erreicht. Für den teuren Sozialwohnungsbau zeichnet sich indes bisher keine befriedigende Ersatzlösung ab, wenn man bedenkt, daß dieser überwiegend zur Versorgung einkommensschwächerer Haushalte in Ballungsgebieten dient und daß sich die direkten Hilfen auf Dauer als Mietverbilligungen niederschlagen.

Faßt man eigengenutzten und vermieteten Wohnraum zusammen, so stehen einem Neubauvolumen von knapp 80 Mrd. DM Finanzhilfen und Steuerentlastungen im Barwert von 22 Mrd. DM gegenüber. Der Staat trägt also direkt oder indirekt 28 vH der Kosten. Dabei ist die Bausparförderung (1,6 Mrd. DM) noch nicht einbezogen<sup>15</sup>. Zusätzlich müßte auch der in diesem Jahr eingeführte begrenzte Schuldzinsenabzug für pauschalbesteuerten Wohnraum berücksichtigt werden; zwar ist diese Regelung befristet, zugleich

<sup>15</sup> Geschätzt wird, daß 60 vH der Bausparmittel für den Neubau verwendet werden; die jährliche Förderung durch Prämien beträgt etwa 1,9 Mrd. DM, die durch Steuervergünstigungen etwa 0,7 Mrd. DM. Auch wenn kein unmittelbarer zeitlicher Zusammenhang zwischen Haushaltsbelastung und Bautätigkeit besteht, kann davon ausgegangen werden, daß ein Baujahrgang derzeit mit ca. 1,6 Mrd. DM zusätzlich gefördert wird.

aber als Übergangslösung im Hinblick auf eine Neuregelung gedacht. Im Barwert stellt er eine Vergünstigung von etwa 9 000 DM je Fall dar<sup>16</sup>; gemessen an der Zahl der Objekte von 1980 bedeutet dies einen zusätzlichen fiskalischen Effekt von etwa 1,4 Mrd. DM. Es ist also nicht übertrieben, wenn die finanzielle Entlastung des Wohnungsneubaus durch staatliche Rahmenseetzungen aus aktueller Sicht mit 30 bis 33 vH beziffert wird.

Bei dieser Höhe ist anzunehmen, daß die mit der Produktion verbundenen Steuereinnahmen weit hinter dem fiskalischen Aufwand zurückbleiben, so daß jeder Baujahrgang das Staatskonto zusätzlich belastet. Dies ist nur dort gerechtfertigt, wo Versorgungsziele auf andere Weise nicht erreicht werden können. Damit sind vor allem Teile des Mietwohnungsbaus angesprochen, aber auch der Einstieg in das Wohnungseigentum.

Beim vermieteten Wohnraum liegen die Probleme darin, daß

- bestehende Engpässe in Regionen mit hohen Bau- und Grundstückskosten nur mit besonderen Hilfen zu überwinden sind,

- das direkte Instrumentarium bisher jedoch kaum Anreize für kostengünstiges Bauen enthält,
- das Steuerrecht zum Teil dahin wirkt, daß mit geringem Eigenkapitaleinsatz und kurzfristiger Kapitalbindung gebaut wird.

Beim eigengenutzten Wohnraum

- werden höher Verdienende weiterhin bemüht sein, auf Mischobjekte auszuweichen,
- besteht eine politische Neigung, unter Verteilungsaspekten, vor allem aber auch aus konjunkturellen Motiven die Vergünstigungen für den Einstieg in das Wohnungseigentum anzuheben.

Es spricht vieles dafür, daß die wohnungspolitischen Ziele auch mit einem geringeren staatlichen Aufwand erreicht werden können, wenn es gelingt, die Instrumente in der Struktur so zu verändern, daß ungewollte Entlastungseffekte vermieden werden.

---

<sup>16</sup> Jeder Bauherr kann in den ersten drei Jahren jeweils 10 000 DM absetzen. Bei einem durchschnittlichen Steuersatz von 33 vH ergibt das einen Vorteil von 9 900 DM, im Barwert 9 100 DM bei einem Zinssatz von 8 %.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33  
Telefon (0 30) 82 99 10 – Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,  
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Jürgen Müller, Dr. Reinhard Pohl,  
Dr. Horst Seidler, Prof. Dr. Reiner Stäglich (kommissarisch), Dr. Wolfgang Watter, Hans-Joachim Ziesing (kommissarisch)  
Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner

*Volkszählung 1983.* Bearbeitet von Klaus-Dietrich Bedau, Georg Erber und Ingo Pfeiffer.–

*Die Bedeutung finanzwirksamer Instrumente für den Wohnungsneubau.* Bearbeitet von Bernd Bartholmai.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig. Druck: Zippel-Druck Berlin, Muskauer Str. 43, D-1000 Berlin 36.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 100.–, vierteljährlich DM 30.–, Einzelnummer DM 4.–.

Zuzüglich Versandkosten.