

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 45/91

Berlin

7. November 1991

1. Ex.

58. Jahrgang

Aktuelle Tendenzen im Wohnungsbau und bei der Wohnungsbaufinanzierung

Die Wohnungsbaunachfrage hat sich seit 1988 in Westdeutschland deutlich belebt; im Geschößwohnungsbau, der zuvor über Jahre rapide geschrumpft war, nahm die Zahl der genehmigten Wohnungen in den beiden vergangenen Jahren wesentlich stärker zu als bei den Eigenheimen. In diesem Jahr wird die Zahl der Bauanträge — wie im Vorjahr — knapp 400 000 erreichen; dabei wird die Verringerung bei den Ein- und Zweifamilienhäusern durch den anhaltenden Zuwachs bei Eigentumswohnungen und Mietwohnungen aufgewogen. Die Fertigstellungen folgten dem Aufwärtstrend bisher sehr verzögert. Wegen des großen Überhangs (in den Vorjahren begonnene Bauten) dürfte in diesem Jahr die Marke von 350 000 Wohnungen erreicht werden, das sind rund 100 000 mehr als im Vorjahr.

Bei der Bereitstellung von Wohnungsbaukrediten war im Jahresverlauf ein kräftiger Zuwachs zu verzeichnen. Bei den Bauleistungen schwächte sich der Anstieg hingegen ab. Allerdings scheint es verfrüht, wenn für den Wohnungsbau bereits von einer rezessiven Tendenz infolge gestiegener Baupreise und Finanzierungskosten gesprochen wird. Vielmehr sollte beachtet werden, daß die Verringerung der Zahl von Bauanträgen für Eigenheime zum Teil als ein Vorzieh-Effekt zu interpretieren ist, der auf der Verbilligung der Bauspar-Zwischenkredite von 1990 beruht.

Bei der Konzeption neuer wohnungspolitischer Fördermaßnahmen geht es in den alten Bundesländern vor allem darum, die gesamte Wohnungsbaunachfrage auf dem erreichten hohen Niveau zu stabilisieren. Eine Umstrukturierung der bisherigen Förderung könnte bereits einiges bewirken. In den neuen Bundesländern wird sich der Wohnungsneubau ohne zusätzliche Förderung nicht beleben.

Entwicklung der Bautätigkeit nach den Förderprogrammen von 1989 und 1990

Die in den Jahren 1989 und 1990 im Rahmen des „Programms zur Förderung des Wohnungsbaus für Aus- und Übersiedler“ und des „Programms für eine Million neue Wohnungen“ ergriffenen Maßnahmen sind vor Jahresfrist an dieser Stelle ausführlich kommentiert worden¹. Im wesentlichen handelte es sich um

- die Verbesserung der degressiven Abschreibung für Mietwohngebäude,

- Zuschüsse zur Verbilligung von Bauspar-Zwischenkrediten zur Stärkung der Nachfrage nach Wohnungseigentum,
- die Bereitstellung verbilligter Kredite und die Einführung von Sonderabschreibungen zur Förderung des Um- und Ausbaus von Wohn- und Nichtwohngebäuden

¹ Vgl. Wohnungsbau 1989 und 1990: Förderung nicht ausreichend. Bearb.: B. Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 3/1990.

sowie zur Förderung des Baus von Unterkünften und Wohnheimen,

- eine Aufstockung der Bundesmittel im Rahmen der direkten Förderung des Wohnungsbaus. Sie hatte allerdings im Vergleich zu dem geforderten Mitteleinsatz der Länder und Gemeinden geringes Gewicht.

Diese Programme sind vor der Währungs- und Wirtschaftsunion beschlossen worden. Nach der Vereinigung mußte auch der Wohnungsbau in den neuen Bundesländern unterstützt werden; zu nennen sind

für die Bestandserhaltung:

- Zinsgünstige Kredite für die Modernisierung und Instandsetzung (KfW-Programm von 1990 mit einem Rahmen von 10 Mrd. DM);
- Zuschüsse aus Haushaltsmitteln des Bundes für derartige Maßnahmen in den Jahren 1991 und 1992 (jeweils 0,7 Mrd. DM);

für den Wohnungsneubau:

- Eine Aufstockung und Umschichtung der Förderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus zugunsten der neuen Länder (sie erhalten in diesem Jahr 1 Mrd. DM, für die alten Länder verkürzte sich der Rahmen auf 1,76 Mrd. DM);
- die einmalige Sonderzuweisung an die Gemeinden von 2 Mrd. DM im vergangenen Jahr für die Fertigstellung von Wohngebäuden, die bereits zu DDR-Zeiten begonnen worden waren.

Die Entwicklung der Bautätigkeit ist vor dem Hintergrund dieser Maßnahmen zu beurteilen. In den *neuen Bundesländern* sind im vergangenen Jahr 56 000 Wohnungen fertiggestellt worden, 20 000 weniger als 1989; einbezogen sind in diese Zahl auch Wohnungen, die durch Rekonstruktion oder Um- und Ausbau geschaffen worden sind (1990 betrug der Anteil 4 vH, 1989 10 vH). In diesem Jahr werden höchstens 30 000 Wohnungen gebaut werden, darauf deutet der rückläufige Auftragseingang hin. Ursachen hierfür sind die schwierige Situation der Wohnungsunternehmen und der noch unzulängliche Förderungsrahmen in den neuen Ländern.

In den *alten Bundesländern* nahm die Zahl der genehmigten Wohnungen in den beiden vergangenen Jahren stark zu, besonders im Bereich des Geschoßwohnungsbaus. Ausschlaggebend waren die verbesserten Rahmenbedingungen für den Mietwohnungsbau. Hier ist zunächst der sogenannte freifinanzierte Bereich anzusprechen, der sowohl Mietwohngebäude im engeren Sinne als auch vermietete Eigentumswohnungen umfaßt; neben der starken Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeit haben offenbar die wieder positive Einschätzung der längerfristig zu erzielenden Renditen und Wertsteigerungen die Investitionstätigkeit belebt. Im öffentlich geförderten Bereich war der Zuwachs annähernd so hoch wie im freifinanzierten, dazu hat unter anderem die Umschichtung der Mittel auf den weniger finanzaufwendigen 3. Förderungs-

weg beigetragen. Bei den so geförderten Wohnungen handelt es sich jedoch nicht um Sozialwohnungen im eigentlichen Sinne², weil sich die Miete hier nur für kurze Zeit verbilligt. Ein kräftiges Plus verzeichnete darüber hinaus der Bereich des Um- und Ausbaus; hier konnten sowohl zusätzliche Miet- und Eigentumswohnungen als auch eine Vielzahl von provisorischen Wohneinheiten geschaffen werden.

Im Bereich Ein- und Zweifamilienhäuser fällt die Nachfrage — nach einem vorübergehenden Anstieg von knapp 130 000 auf 150 000 Wohnungen — in diesem Jahr wieder auf das Niveau von 1988 zurück. Zur Belebung hat in den beiden vergangenen Jahren neben der direkten öffentlichen Förderung auch das Bauspar-Programm beigetragen (um in den Genuß der Zinsverbilligung zu kommen, mußte der Bauantrag bis Ende 1990 gestellt sein). Die Einschätzung, daß dieses Programm ein Strohfeuer bewirken würde, scheint sich im jetzt festzustellenden Rückgang zu bestätigen. Es gibt derzeit keine konkreten Anhaltspunkte dafür, daß die seit Jahren stabile Nachfrage nach Wohneigentum dauerhaft unterbrochen ist.

Die Schätzung der *Genehmigungen* für das laufende Jahr stützt sich auf die Zuwachsraten für das erste Halbjahr. Demzufolge dürfte die Zahl der Wohnungen in neuen Wohngebäuden dem Vorjahresniveau entsprechen — wobei der anhaltende Anstieg bei den Mehrfamilienhäusern den Rückgang bei den Eigenheimen aufwiegt. Die Zahl der Um- und Ausbaumaßnahmen wird weiter zunehmen, so daß insgesamt die Marke von 400 000 Wohnungen knapp erreicht werden wird.

Die Zahl der *fertiggestellten Wohnungen* dürfte im vergangenen Jahr zu gering ausgewiesen worden sein, vermutlich ergaben sich bei den Bauämtern Engpässe bei der Schlußabnahme. Eine andere Vermutung war, daß viele Bauvorhaben wegen der Verteuerung von Krediten oder knapper Baukapazitäten zurückgestellt worden sind. Nach ersten Daten zur Struktur des Bauüberhangs, die auf Ebene der Bundesländer verfügbar sind, trifft dies indes nicht zu³. Da jedoch bei vielen Gebäuden am Jahresende 1990 ein hoher Baufortschritt verzeichnet wurde, kann für dieses Jahr ein höheres Fertigstellungsergebnis erwartet werden (rund 350 000 Wohnungen).

Struktur der Wohnungsbauleistungen

Das Wohnungsbauvolumen nahm im vergangenen Jahr real um 8 vH zu, nominal um 14 vH. Für dieses Jahr wird ein realer Zuwachs von 4 bis 5 vH erwartet. Bei einem

² Der Begriff Sozialwohnungen bezeichnet Wohnungen, die dem Wohnungsbindungsgesetz unterliegen, das die Belegung für bestimmte soziale Schichten und eine dauerhafte Bindung an die Kostenmiete vorsieht.

³ Der Anteil der noch nicht begonnenen Bauvorhaben hat sich nicht vergrößert, ebensowenig der der erloschenen Baugenehmigungen.

Tabelle 1

Entwicklung der Bautätigkeit in Westdeutschland

	1988	1989	1990	Prognose 1991	1988/87	1989/88	1990/89	1991/90
Wohnungen in...	genehmigte Wohnungen in 1000				Zuwachs in vH			
Einfamilienhäusern	97,3	105,0	106,5	85	10	8	1	-20
Zweifamilienhäusern	30,9	36,0	46,5	42	10	17	29	-10
Ein- und Zweifamilienhäusern	128,3	141,1	153,1	127	10	10	9	-17
Eigentumswohnanlagen	35,8	52,6	80,7	90	17	47	54	11
Mietwohngebäuden	25,3	48,5	89,3	104	21	92	84	16
Mehrfamilienhäusern ¹⁾	61,0	101,0	170,1	193	18	66	68	14
Wohnheimen	1,9	3,5	5,0	10	56	82	42	90
neuen Wohngebäuden insgesamt	191,2	245,6	328,1	330	13	28	34	1
bestehenden Wohngebäuden	16,5	22,4	49,9	54	8	36	122	8
Wohnbauten insgesamt	207,7	268,1	378,0	384	12	29	41	1
Nichtwohnbauten	6,5	8,0	8,6	10	13	22	8	15
Wohn- und Nichtwohnbauten	214,3	276,0	386,6	394	12	29	40	2
	darunter öffentlich geförderte Wohnungen ²⁾							
Eigenheime, Eigentumswohnungen	26,6	38,3 ⁴⁾	33,7 ⁴⁾	.	-7	44	-12	.
Wohnungen in Mietwohngebäuden desgl. „3. Förderungsweg“ (ab 1989)	12,3	11,8	26,1	.	1	-4	120	.
Insgesamt ³⁾	38,9	68,3	92,7	95	-4	76	36	2
Wohnungen in...	fertiggestellte Wohnungen in 1000							
Einfamilienhäusern	90,8	105,5	93,7	92	11	16	-11	-2
Zweifamilienhäusern	32,4	35,3	33,7	42	-25	9	-5	25
Ein- und Zweifamilienhäusern	123,1	140,9	127,4	134	-2	14	-10	5
Eigentumswohnanlagen	33,5	41,2	47,2	73	-7	23	14	55
Mietwohngebäuden	26,7	30,4	46,5	86	-15	14	53	85
Mehrfamilienhäusern ¹⁾	60,2	71,6	93,7	159	-11	19	31	70
Wohnheimen	2,7	2,0	3,0	7	-22	-25	54	130
neuen Wohngebäuden insgesamt	186,2	214,5	224,1	300	-5	15	5	34
bestehenden Wohngebäuden	15,8	17,6	24,9	40	0	11	42	61
Wohnbauten insgesamt	202,0	232,0	249,0	340	-5	15	7	37
Nichtwohnbauten	6,3	6,6	7,5	10	15	4	13	33
Wohn- und Nichtwohnbauten	208,3	238,6	256,5	350	-4	15	7	37
1) Ohne Wohnheime. — 2) Ergebnisse der Bewilligungsstatistik. — 3) Unter Einschluß des 3. Förderungsweges. — 4) Teilweise geschätzt.								
Quelle: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeitsstatistik. Berechnungen des DIW.								

Preisanstieg um etwa 7 vH dürfte die nominale Zuwachsrate 12 vH betragen.

Während bei den Bauleistungen an bestehenden Gebäuden in beiden Jahren ein gleicher realer Zuwachs (5 vH) zu veranschlagen ist, flacht die Rate im Neubau deutlich ab (4 vH gegenüber 11 vH). Beim Eigenheimbau war schon 1990 kein Zuwachs mehr zu verzeichnen, für dieses Jahr ist ein deutliches Minus zu erwarten. Hingegen

wird der Geschoßwohnungsbau nochmals mit einer zweistelligen Zuwachsrate expandieren.

Die Struktur verschiebt sich entsprechend: Der Eigenheimbau, auf den über lange Zeit fast 40 vH aller Bauleistungen konzentriert waren, fällt auf einen Anteil von 30 vH zurück; der Geschoßwohnungsbau wird erstmals seit vielen Jahren wieder ein Gewicht von mehr als 20 vH erreichen. Die auf den Wohnungsbestand bezogenen Bauleistungen sind wie im Vorjahr mit 47 vH zu veranschlagen.

Tabelle 2

Struktur der Wohnungsbauleistungen in Westdeutschland

	1988	1989	1990	Prognose 1991	1990/89	1991/90
	zu jeweiligen Preisen (Mrd. DM)				Zuwachs in vH	
Neubauvolumen ¹⁾	57,80	68,00	79,90	89,0	18	11
davon:						
Eigenheimbau	45,80	51,30	53,80	51,2	5	-5
Geschoßwohnungsbau	12,00	16,70	26,10	37,8	56	45
Bauleistungen an bestehenden Gebäuden ²⁾	65,65	65,79	73,05	82,3	11	13
Wohnungsbauvolumen insgesamt	123,45	133,79	152,95	171,3	14	12
	zu Preisen von 1980 (Mrd. DM)					
Neubauvolumen	47,34	53,80	59,56	61,9	11	4
Eigenheimbau	37,51	40,59	40,10	35,6	-1	-11
Geschoßwohnungsbau	9,83	13,21	19,45	26,3	47	35
Bauleistungen an bestehenden Gebäuden	52,47	50,69	53,27	56,0	5	5
Wohnungsbauvolumen	99,81	104,49	112,82	117,9	8	4
	Struktur in vH					
Neubauvolumen	47	51	53	53		
Eigenheimbau	38	39	36	30		
Geschoßwohnungsbau	10	13	17	22		
Bauleistungen an bestehenden Gebäuden	53	49	47	47		
Wohnungsbauvolumen	100	100	100	100		
¹⁾ Geschätzt über veranschlagte Baukosten (Bautätigkeitsstatistik), ergänzt um Zuschläge für Architektenleistungen und Gebühren, Außenanlagen und Eigenleistungen der Investoren. — ²⁾ Gebäude- und Wohnungsmodernisierung (einschl. Um- und Ausbaumaßnahmen) und Instandsetzungsleistungen.						

Entwicklung der Wohnungsbaufinanzierung

Das Bild der um Saisoneinflüsse bereinigten Kapitalzusagen und Kapitalauszahlungen zeigt einen Anstieg im Verlauf des Jahres 1989, danach einen Rückgang bis zur Jahresmitte 1990, dann wendete sich die Tendenz erneut — im ersten Halbjahr dieses Jahres übertraf der Anstieg den von 1989 sogar bei weitem.

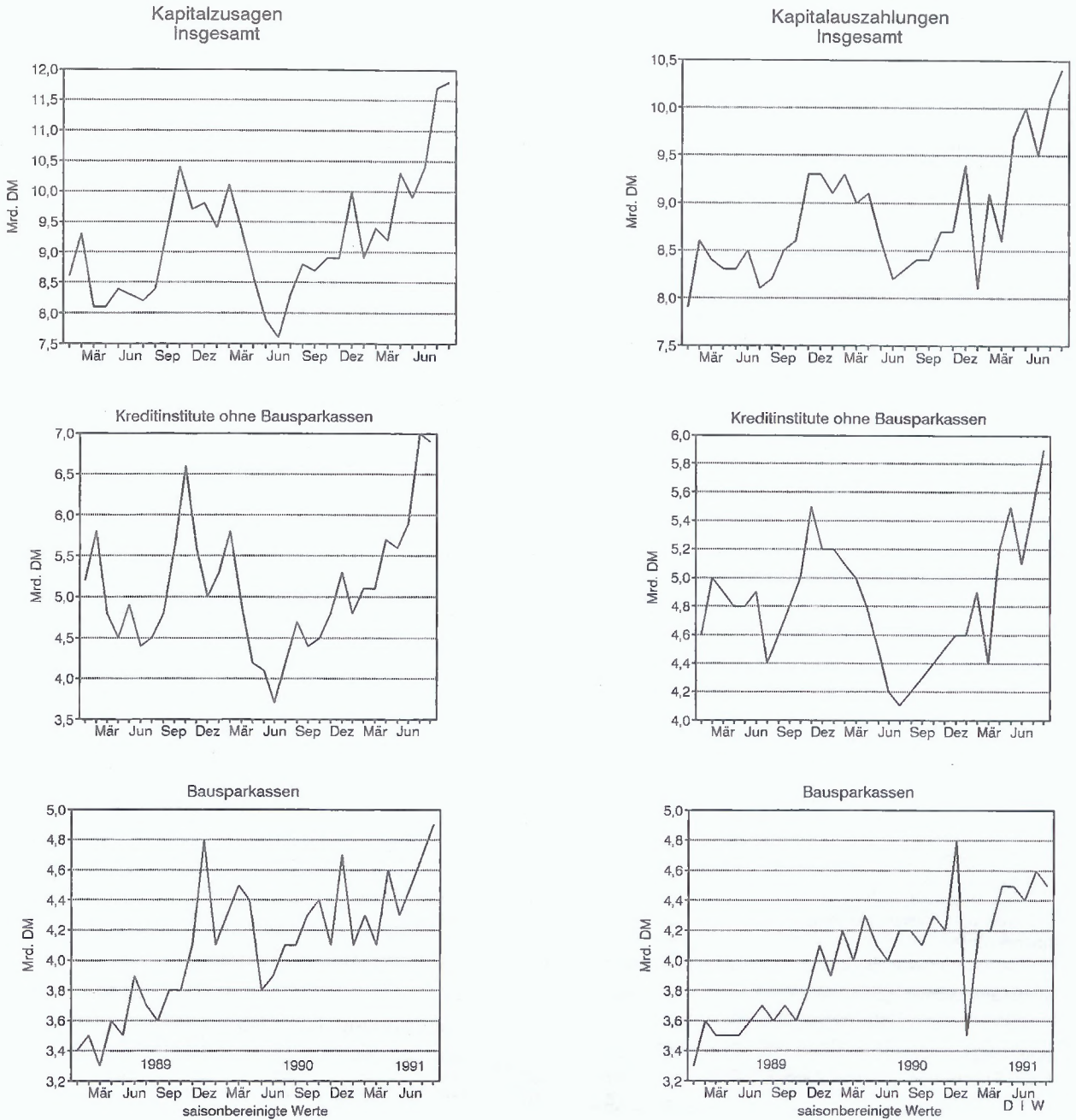
Damals lag der starke Zuwachs bei den Bausparkassen, die Kreditinstitute zogen mit. Seit Mitte 1990 war der Anstieg hingegen bei den Kreditinstituten höher, wobei zu beachten ist, daß in dieser monatlichen Statistik nur die Sparkassen- und Pfandbriefinstitute erfaßt werden; allem Anschein nach weiteten aber die Geschäftsbanken ihren Marktanteil aus, so daß das vorliegende Bild die Aufwärtstendenz noch unterzeichnet. Bemerkenswert ist, daß bei den Kapitalzusagen — soweit statistisch erfaßt — auch für den Bereich Eigenheime und Eigentumswohnungen das Vorjahrsniveau wieder deutlich übertroffen wird.

Tabelle 3 zeigt die Jahreswerte für die ausgezahlten Finanzierungsmittel aller Institutsgruppen⁴. Es wird ersichtlich, daß die Kreditvergabe in den beiden vergangenen Jahren gegenüber dem durchschnittlichen Niveau in den Vorjahren einen deutlichen Sprung aufweist. In besonders starkem Maße haben die Kredit- und Genossenschaftsbanken sowie die Bausparkassen (letztere allerdings erst 1990) von der Nachfrage profitiert; die Hypothekenbanken und Sparkassen fielen 1990 hingegen etwas zurück.

Nach der Verwendungsstruktur der Kredite hat der Neubau deutlich an Gewicht gewonnen, der Anteil von Erwerb und Modernisierung hielt sich auf dem hohen Niveau

⁴ Ausgewiesen sind die Daten seit 1984, weil es sich zum Teil um eine Neuberechnung handelt, bei der Sprünge infolge von statistischen Berichtskreisänderungen ausgeglichen worden sind. Zur früheren Berechnung vgl. „Aktuelle Tendenzen des Wohnungsbaus und der Wohnungsbaufinanzierung“. Bearb.: B. Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 15-16/1988.

Wohnungsbaufinanzierung durch Kreditinstitute



Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistische Beihefte zu den Monatsberichten.

von gut 50 vH, der Anteil der Auszahlung neuer Finanzierungsmittel für die Ablösung bestehender Kredite verringerte sich etwas.

Die Vorausschätzung für 1991 basiert auf den Daten über Kreditzusagen und -auszahlungen für das erste Halbjahr bzw. den Angaben der Deutschen Bundesbank über die Veränderung der Kreditbestände bis zum Juni dieses

Jahres. Daraus wird ersichtlich, daß die *Hypothekendarlehenbanken*, ebenso die *Sparkassen* ihre Position wieder festigen konnten. Die Kreditvergabe dieser beiden Gruppen dürfte das Niveau von 1989 erreichen. Allem Anschein nach befinden sich die *Kreditbanken und -genossenschaften* weiterhin auf Expansionskurs: Bereits im ersten Halbjahr übertraf die Kreditzunahme in diesem Be-

**Zur Diskussion
um die neuen Förderungsmaßnahmen**

reich das Vorjahresergebnis um 30 vH⁵; selbst wenn man für den weiteren Verlauf des Jahres eine deutliche Abschwächung unterstellt, ist aufs Jahr übertragen eine Kreditvergabe von 45 bis 50 Mrd. DM anzunehmen⁶. Bei den *Bausparkassen* geht die Vergabe neuer Vor- und Zwischenkredite zurück, während die Auszahlung von jetzt zuteilungsreifen Darlehen deutlich höher ist als im Vorjahr. Insgesamt dürften die zur Verfügung gestellten Kredite und Sparbeträge mehr als 50 Mrd. DM erreichen.

Die Gesamtsumme der Wohnungsbaukredite, die bei den Kreditinstituten, Lebensversicherungen und Bausparkassen zur Auszahlung gelangt, wird in diesem Jahr rund 145 Mrd. DM erreichen. Dabei sind erstmals die neuen Bundesländer einbezogen. Allerdings hat die Aufnahme von Kapitalmarktkrediten für den Wohnungsbau dort noch sehr geringe Bedeutung. Soweit für die Kreditinstitute gesonderte Aufbereitungen vorliegen, kann der Anteil der neuen Länder mit 5 vH angesetzt werden. Bei den Bausparkassen gibt es vorerst noch keine zuteilungsreifen Verträge.

In die vorliegenden Schätzungen zur Entwicklung des Wohnungsbaus in diesem Jahr ist die erst kürzlich vom Bundeskabinett beschlossene erweiterte Förderung noch nicht einbezogen. Obwohl für einzelne Maßnahmen der Stichtag des Kabinettsbeschlusses maßgeblich sein soll, dürften die Baugenehmigungen und Kredite allenfalls im letzten Quartal 1991 etwas höher ausfallen als veran-

⁵ Der Zuwachs belief sich auf 10,2 Mrd. DM, unter Berücksichtigung der Tilgungen müßten die neuen Auszahlungen noch wesentlich höher gewesen sein. Vgl. Deutsche Bundesbank, Statistische Beihefte zu den Monatsberichten, Reihe 1/Bankenstatistik, September 1991 Nr. 9.

⁶ Die Berechnung der jährlichen Auszahlung von Krediten für diesen Bereich basiert auf einem Modellansatz, in dem die Entwicklung des Kreditbestands und der Tilgungsquote — getrennt noch Hypotheken und sonstigen Darlehen — iterativ eingegrenzt worden sind.

Tabelle 3

Entwicklung der Wohnungsbaufinanzierung in Westdeutschland

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Prognose 1991 ¹⁰⁾
Auszahlung von Finanzierungsmitteln in Mrd. DM								
Kreditinstitute ¹⁾	80,6	82,1	82,9	79,9	85,9	96,1	95,7	107
davon:								
Sparkassen	29,3	29,1	29,3	29,5	31,3	33,0	31,7	33
priv. Hypothekenbanken u. öffentl. Banken	24,7	29,0	31,3	28,6	26,5	26,1	22,4	26
Kreditbanken, Genossenschaftsbanken ²⁾	26,7	23,9	22,3	21,8	28,1	37,0	41,6	48
Lebensversicherungen	6,1	5,5	6,2	5,7	5,8	7,9	8,9	8
Bausparkassen	47,7	44,5	41,5	43,3	42,2	43,4	49,8	51
Kredite, davon:	31,6	28,6	26,5	27,0	25,5	25,8	30,0	30
Bauspardarlehen ³⁾	13,6	13,3	11,6	12,8	12,9	13,3	15,2	17
Vor- und Zwischenkredite ⁴⁾	18,0	15,3	14,9	14,2	12,6	12,5	14,8	13
nachrichtlich:								
Bauspareinlagen ³⁾	16,0	16,0	15,0	16,4	16,7	17,5	19,8	21
insgesamt Wohnungsbaukredite ⁵⁾	118,3	116,1	115,6	112,6	117,2	129,9	134,6	145
Verwendungsstruktur ⁶⁾ der Kredite in vH								
Wohnungsneubau ⁷⁾	50	44	39	38	37	39	41	.
Kauf, Erwerb und sonstige Zwecke	41	47	49	51	52	51	50	.
Ablösungen ⁸⁾	8	10	12	12	11	10	9	.
Verwendung der Kredite insgesamt in Mrd. DM								
Kreditinstitute, Versicherungen, Bausparkassen								
Wohnungsneubau	60	51	45	42	43	51	56	.
Kauf von Gebäuden und Wohnungen ⁹⁾	31	34	36	36	39	42	42	.
Modernisierung, Instandsetzung ⁹⁾	17	19	19	19	21	23	23	.
Ablösung von Krediten	11	13	15	15	14	14	14	.

¹⁾ Ohne Kreditinstitute mit Sonderaufgaben. — ²⁾ Geschätzt über die Veränderung der Kreditbestände. — ³⁾ Nettobeträge aus Zuteilungen (nach Abzug von Beträgen, die zur Ablösung von Vor- und Zwischenkrediten verwendet wurden). — ⁴⁾ Neu gewährte Vorfinanzierungen einschließlich sonstiger Baudarlehen. — ⁵⁾ Soweit erfaßt. — ⁶⁾ Angaben der berichtenden Institutsgruppen über die Struktur der Neuzusagen. — ⁷⁾ Für den Bereich der Kredit- und Genossenschaftsbanken geschätzt. — ⁸⁾ Ablösungen von Krediten anderer Institute (ohne Anschlußfinanzierung im eigenen Bestand). — ⁹⁾ Aufteilung geschätzt. — ¹⁰⁾ Einschließlich der Kreditvergabe in den neuen Bundesländern; dabei ist die KfW als Spezialinstitut nicht einbezogen.

Quelle: Erhebungen kreditwirtschaftlicher Verbände, ergänzende Berechnungen des DIW.

schlagt; andererseits ist aufgrund der langen Ankündigung ein gewisser Attentismus der Bauinteressenten nicht auszuschließen.

Das neue Programm ist für 3 Jahre konzipiert, sozialer Wohnungsbau und steuerliche Eigentumsförderung stehen im Mittelpunkt; der finanzielle Schwerpunkt liegt beim Eigenheimbau.

Im Bereich des *sozialen Wohnungsbaus* ist vorgesehen, daß

- der Verpflichtungsrahmen des Bundes für die alten Länder — nach der Kürzung in diesem Jahr — wieder von 1,76 auf 2 Mrd. DM pro Jahr angehoben wird, für die neuen Länder bleibt es bei dem Betrag von 1 Mrd. DM;
- in einem zusätzlichen Programm für 3 Jahre jeweils 700 Mill. DM für den Wohnungsbau in Ballungsgebieten zur Verfügung gestellt werden; dabei wird von den alten Ländern eine Mitfinanzierung zu gleichen Teilen gefordert.

Im Bereich der *steuerlichen Eigentumsförderung* sollen

- die Quasi-Abschreibungen gemäß § 10e EStG leicht degressiv gestaffelt werden, indem in den ersten vier Jahren künftig 6 vH der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten steuerlich im Rahmen der Sonderausgaben abgesetzt werden können; es bleibt bei dem bisherigen Höchstbetrag der Bau- bzw. Anschaffungskosten von 330 000 DM, jedoch erhöht sich so der Absetzungsbetrag in dem relevanten Zeitraum von acht Jahren auf 44 vH (bisher 40 vH);
- bei Neubauten zusätzlich Schuldzinsen bis zur Höhe von 12 000 DM in drei aufeinanderfolgenden Jahren steuerlich abgesetzt werden können; diese Regelung ist befristet, gilt also zunächst nur für Bauvorhaben bis zum Jahre 1995;
- die Abzugsbeträge für Kinder (im Rahmen des § 34f EStG) durch eine Regelung im Sinne eines Verlustvortrags künftig in jedem Falle voll ausschöpfbar sein.

Die Kosten der Maßnahmen sind noch nicht eindeutig beziffert worden. Die Aufstockung der direkten Förderung bedeutet bei den Bundesmitteln pro Jahr einen Betrag von knapp 1 Mrd. DM, für die drei Programmjahre 1992 bis 1994 zusammen 2,82 Mrd. DM. Nur ein Teil der Mittel wird in diesen Jahren unmittelbar ausgabenwirksam, denn die Zahlungen erstrecken sich normalerweise auf einen längeren Zeitraum⁷ — der Barwert der Förderung wäre also niedriger zu veranschlagen, allerdings müßte man daneben den Aufwand der Länder in Rechnung stellen.

Die Schätzung von künftigen Steuerausfällen für den Bereich der Eigentumsförderung ist schwieriger. Bei Neubauten kann pro Fall mit einer zusätzlichen Entlastung von etwa 5 500 DM im ersten Jahr oder 18 000 DM innerhalb von vier Jahren gerechnet werden⁸; gewichtet mit der Zahl der Eigenheime und Eigentumswohnungen führt dies zu einem anfänglichen Betrag von knapp 1 Mrd. DM. Dieser

Betrag schlägt jedoch in den nächsten Jahren kumulativ zu Buche. Dies gilt auch für die etwas höheren Absetzungen beim Erwerb älterer Gebäude und Wohnungen, die pro Jahr mit 0,2 Mrd. DM veranschlagt werden können.

Eine grobe Schätzung der Kosten führt zu dem Ergebnis, daß die Mehraufwendungen von Bund und Ländern im Bereich der direkten Wohnungsbauförderung in drei Jahren mit jeweils 1,3 Mrd. DM (als Barwert) anzusetzen sind. Die Mindereinnahmen infolge der verbesserten Eigentumsförderung werden sich im ersten Jahr auf einen ähnlichen Betrag belaufen, aber kumulativ steigen, so daß im dritten Jahr (1994) eine Größenordnung von 3,5 Mrd. DM erreicht wird. Bleibt es bei der Befristung des Schuldzinsenabzugs, so wirken sich danach nur noch die erhöhten Absetzungen der Objektkosten aus. Als Barwert ausgedrückt ist die aufgestockte Förderung für Neubau und Erwerb von Wohnungseigentum mit 2,7 Mrd. DM pro Baujahrgang zu beziffern.

Im Bereich des sozialen Wohnungsbaus wäre ein stärkeres Engagement des Bundes angemessen. Dies gilt besonders im Hinblick auf die neuen Bundesländer, weil es dort auf absehbare Zeit kaum Investoren gibt, die die steuerlichen Förderungsinstrumente nutzen können. Aber auch in den alten Ländern wäre eine intensivere Förderung des Mietwohnungsbaus erforderlich, weil es — nicht zuletzt infolge der hohen Zuwanderung darum geht, Bevölkerungsschichten mit niedrigerem Einkommen in den Wohnungsmarkt zu integrieren.

An der steuerlichen Eigentumsförderung wird seit Jahren kritisiert, daß die Vergünstigung im Einzelfall von der Höhe des Einkommens und den Kosten des Objekts abhängt. Die neuen Beschlüsse berücksichtigen diesen Einwand nicht; es ist absehbar, daß ein Teil des zusätzlichen Förderungsaufwands als Mitnahmeeffekt verpufft.

Im Prinzip hätte man schon vor einigen Jahren bei der Umstellung vom alten Förderparagrafen 7b (der die eigene Wohnung als Investitionsgut behandelte) auf den neuen § 10e (Einstufung als Konsumgut, Ersatz der Abschreibungen durch Sonderausgaben) eine gleichmäßige Begünstigung für alle Bauherren und Erwerber schaffen können. Dieser Gedanke hätte auch jetzt aufgegriffen werden können, indem etwa

- eine einheitliche Sockelförderung als Grundbetrag im Rahmen der Sonderausgaben geschaffen
- und darüber hinaus eine zusätzliche Komponente für Neubaumanahmen eingeführt wird.

⁷ Haushaltstechnisch wird die Förderung über „Verpflichtungsermächtigungen“ — Vorgriffe auf künftige Haushalte — bereitgestellt.

⁸ 12 000 DM Schuldzinsenabzug und 3 300 DM aus der verbesserten „Abschreibung“, gewichtet mit einem durchschnittlichen Grenzsteuersatz von 35 vH.

Diese Aufteilung entspricht den unterschiedlichen Zielen, mit denen die Förderung begründet wird: einerseits „Vermögensbildung bzw. Altersvorsorge“, andererseits „Bauförderung“ zwecks Ausweitung des Wohnungsangebots. Der Gedanke, daß derzeit vor allem der Neubau unterstützt werden müsse, herrscht ja auch im Konzept des Bauministeriums vor. Als Lösung wurde der begrenzte Schuldzinsenabzug gewählt; Vorbild war ein Programm, das von 1982 bis 1985 wirksam war⁹.

Anstelle der befristeten Lösung hätte man auch den politischen Konsens für eine dauerhafte Regelung suchen können:

- Gegenüber der gleichberechtigten Förderung des Erwerbs älterer Wohnungen bestehen seit langem Vorbehalte, weil in diesem Fall das gesamte Angebot nicht ausgeweitet, sondern bei Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen eher verknappt wird.
- Um den Progressionseffekt (Anstieg der Vergünstigung mit dem Einkommen) zu vermeiden, wurde wiederholt vorgeschlagen, die Förderung als Abzug von der Steuerschuld (anstatt von den Einkünften als Bemessungsgrundlage) zu gestalten.

Aus beiden Gründen läge es nahe, die allgemeine Grundförderung durch eine Neubaukomponente zu er-

gänzen, die als fester Betrag von der Steuerschuld¹⁰ abgesetzt wird.

Künftig sollte bei der Eigentumsförderung auch eine bessere Abstimmung von direkten und indirekten Hilfen gesucht werden. Die steuerliche Neubaukomponente könnte in diesem Sinne auch „optional“ gestaltet werden, weil die direkte Förderung für eine zielgerechte regionale Abstufung der Förderungsintensitäten besser geeignet ist.

In den 90er Jahren wird der Wohnungsbau in den Großstädten neue Lösungen verlangen. Dabei muß der Mietwohnungsbau teilweise durch ein Angebot an Eigentumswohnungen ersetzt werden, das für Haushalte erschwinglich ist, die etwa der Zielgruppe des 2. Förderungsweges im sozialen Wohnungsbau entsprechen. Schon bisher gibt es ein Eigentumsprogramm des Bundes, das auf diese Zielgruppe ausgerichtet ist. Es könnte in der regionalen Wirkung verbessert werden.

⁹ Diese Maßnahme war Teil eines „Sofortprogramms zur Wiederbelebung des Wohnungsbaus“, das im Oktober 1982 beschlossen worden war. Vgl.: Bundesbaublatt, Heft 11/1982.

¹⁰ Als Modell kann die sogenannte Kinderkomponente, § 34f EstG, dienen.

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

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Hans Heuer, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Aktuelle Tendenzen im Wohnungsbau und bei der Wohnungsbaufinanzierung. Bearbeitet von Bernd Bartholmai.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

— Hierzu 1 Prospekt des Verlages Duncker & Humblot GmbH —