

Neuregelung der Wohneigentumsförderung	671
Zur wirtschaftlichen Lage in Deutschland im ersten Halbjahr 1995	682

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 39/95

Berlin

Stäglin

28. September 1995

62. Jahrgang

Neuregelung der Wohneigentumsförderung

Der Gesetzentwurf zur Neuregelung der steuerlichen Wohneigentumsförderung ist zwischen den politischen Parteien weitgehend konsensfähig: Das Steuerrecht wird vereinfacht, die Förderung durch die Umstellung auf eine progressionsunabhängige Bauzulage gerechter, Familien werden durch Anhebung des Baukindergeldes stärker begünstigt. Systematisch nicht begründbar ist allerdings die Beibehaltung des sogenannten Vorkostenabzugs sowie das Kumulationsverbot für Ehepaare; diese Regelung erscheint auch rechtlich bedenklich. Wünschenswert wäre darüber hinaus eine bessere Abstimmung mit der direkten Eigentumsförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus.

Gegenwärtig besteht die steuerliche Wohneigentumsförderung aus drei Komponenten. Im Rahmen der *Grundförderung* nach § 10e Abs. 1 bis 5a EStG können Steuerpflichtige, die Eigentümer einer eigengenutzten Wohnung sind, über einen Zeitraum von acht Jahren jährlich einen Betrag wie Sonderausgaben vom zu versteuernden Einkommen absetzen. Dieser beträgt im Jahr der Anschaffung oder Fertigstellung und in den drei folgenden Jahren 6 vH, in den darauffolgenden vier Jahren 5 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten zuzüglich der Hälfte der Kosten des Grundstücks bis zu einer Bezugsgröße von 330 000 DM bei einer Neubauwohnung und 150 000 DM bei einer Altbauwohnung. Der Abzugsbetrag darf nicht in Anspruch genommen werden für Jahre, in denen der Gesamtbetrag der Einkünfte 120 000 DM (bei Ehepaaren 240 000 DM) übersteigt. Diese Grundförderung kann jeder Steuerpflichtige einmal in seinem Leben in Anspruch nehmen. Ehepaare können sie für zwei verschiedene Objekte nutzen, jedoch nicht für eine gemeinsame Wohnung oder zwei im räumlichen Zusammenhang gelegene Wohnungen¹ („Kumulationsverbot“). Daneben erhalten Steuerpflichtige, die die Grundförderung in Anspruch nehmen, ein Baukindergeld von jährlich 1 000 DM pro Kind als Abzug von der Einkommensteuerschuld (*Kinderkomponente* nach § 34f EStG). Schließlich können

alle Steuerpflichtigen — unabhängig von der Grundförderung, d.h. von der Einkommensgrenze — einen *Vorkostenabzug* nach § 10e Abs. 6 EStG vornehmen². Der befristete *Schuldzinsenabzug* für Neubauwohnungen gemäß § 10e Abs. 6a EStG, nach dem Steuerpflichtige drei Jahre lang Schuldzinsen von jährlich bis zu 12 000 DM je Wohnung abziehen durften, ist mit Beginn des Jahres 1995 weggefallen.

Die steuerliche Wohneigentumsförderung war im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte immer wieder Gegenstand der politischen Diskussion und ist häufig verändert worden. Seit 1949 im Einkommensteuergesetz (§ 7b) verankert, hatte sie ursprünglich die Wohnungsbauförderung

¹ Z.B. bei Wohnungen im Zweifamilienhaus, bei neben- oder übereinanderliegenden Eigentumswohnungen oder nebeneinanderliegenden Reihenhäusern.

² Dabei dürfen Aufwendungen vor Bezug der Wohnung wie Sonderausgaben abgezogen werden, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Anschaffung und Herstellung des selbstgenutzten Wohnraums und des dazugehörigen Grund- und Bodens stehen und im Falle der Vermietung als Werbungskosten gelten würden; darunter fallen Bauzeit-Werbungskosten, z.B. Bauzeit-Zinsen, Kreditbeschaffungskosten (vor allem Gebühren, Disagio), sonstige Gebühren (Makler, Notar etc.) sowie Baubetreuungskosten, ferner Erhaltungsaufwand, also Kosten für Modernisierung und Instandsetzung bei Altbauten.

Übersicht

Chronik

der steuerlichen Wohneigentumsförderung nach § 7b und 10e EStG

Vor 1978

Beschränkung der Förderung nach §§ 7b in Verbindung mit 21a EStG auf Neubauten:

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

Der Abschreibungssatz betrug zuletzt 5 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten (bis zur Höchstbezugsgröße) über 8 Jahre.

1978

Ausdehnung der Förderung auf den Alterwerb.

Anhebung der Höchstbezugsgröße auf 150 000 DM für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen, auf 200 000 DM für Zweifamilienhäuser.

1981

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

Einführung einer Kinderkomponente nach § 34f EStG ab dem zweiten Kind in Höhe von jährlich 600 DM je Kind als Abzug von Steuerschuld.

1982

Befristeter Schuldzinsenabzug (ab Baubeginn Oktober) in Höhe von höchstens 10 000 DM jährlich für drei Jahre bei Fertigstellung des Gebäudes vor 1987.

1987

Umstellung des § 7b auf den § 10e und Streichung des § 21a EStG; Abzug von der Bemessungsgrundlage „wie Sonderausgaben“.

Anhebung der Höchstbezugsgröße auf einheitlich 300 000 DM je Objekt, Einbeziehung der hälftigen Grundstückskosten.

Abschreibungssatz weiterhin 5 vH über 8 Jahre.

Möglichkeit zur Einbeziehung nachträglicher Herstellungskosten.

Einführung der Möglichkeit zum Abzug von Aufwendungen vor Bezug.

Ausweitung der Kinderkomponente auf das erste Kind.

1990

Erhöhung der Kinderkomponente auf 750 DM.

1991

(ab Baubeginn Oktober)

Anhebung der Höchstbezugsgröße auf 330 000 DM.

Differenzierung des Abschreibungssatzes

— vier Jahre 6 vH (= höchstens 19 800 DM),

— vier Jahre 5 vH (= höchstens 16 500 DM).

Einführung einer Einkommensobergrenze von 120 000/240 000 DM Ledige/Verheiratete bezogen auf den Gesamtbetrag der Einkünfte.

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

Erhöhung der Kinderkomponente auf 1 000 DM.

1994

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

zum Ziel. Von 1978 an erfolgte eine Ausdehnung auf den Alterwerb; damit traten verstärkt verteilungs- sowie vermögenspolitische Ziele in den Vordergrund³ (Übersicht: Chronik).

Einen wichtigen Einschnitt stellte die Umstellung der Förderung auf den § 10e EStG zum 1. Januar 1987 dar. Die Nutzungswertbesteuerung des eigengenutzten Wohnraums (§ 21a EStG) wurde abgeschafft; sie hatte bis dahin als Aufhänger für die steuerliche Wohneigentumsförderung gedient. Die Förderung wurde konsequenterweise aus der Einkunftsart Vermietung und Verpachtung herausgenommen und von den Werbungskosten in den Bereich der Sonderausgaben verlagert. Die Einführung der Einkommensgrenze sowie die Verringerung der Förderung von Altbauwohnungen traten als wichtige konzeptionelle Änderungen in den neunziger Jahren hinzu.

Verschiedene Vorschläge zur Neuregelung im vergangenen Jahr

Eine Reform der steuerlichen Wohneigentumsförderung war bereits in der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien angekündigt worden. Die Zielvorgabe lautete: Sozialere Ausrichtung, Vorrang für Familien mit Kindern sowie wesentliche Vereinfachung gegenüber den bisherigen, äußerst komplizierten Regelungen⁴, dies alles aber aufkommensneutral.

³ Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Möglichkeiten der Umstellung des § 7b EStG auf ein anderes Fördersystem („7b-Bericht“). Bundestags-Drucksache 8/2554, S. 3 f.

⁴ Der Präsident des Bundesfinanzhofs ist im Januar 1995 dahingehend zitiert worden, daß es in Deutschland vielleicht nur 10 Experten gäbe, die den § 10e EStG in allen Details richtig verstehen.

Konkrete Vorschläge wurden 1994 vom Bundesfinanzministerium (BMF) und vom Bundesbauministerium (BMBau) unterbreitet; sie dokumentierten eine sehr verschiedene Sicht der Dinge, so daß schon ein Kompromiß innerhalb des Regierungslagers als schwer greifbar erschien. In der Phase der Diskussion wurde zudem das Gutachten der wohnungspolitischen Expertenkommission präsentiert, mit dem diese von der Bundesregierung beauftragt worden war⁵. Das BMF plädierte für eine Ablösung der beiden Förderparagrafen 10e und 34f EStG durch einen begrenzten Abzug der Schuldzinsen vom zu versteuernden Einkommen für 8 Jahre. Der Höchstbetrag sollte — unabhängig davon, ob es sich um Bau oder Erwerb eigengenutzter Wohnungen handelt — bei 10 000 bis 12 000 DM liegen, für Ehepaare war eine Verdoppelung vorgesehen. Die Einkommenshöchstgrenzen sollten entfallen.

Das BMBau präsentierte dagegen ein Modell, bei dem sich der steuerliche Vorteil bei höherem Jahreseinkommen verringerte: Beim Bau oder Erwerb eigengenutzten Wohnraums war für 8 Jahre ein Abzug wie Sonderausgaben in Höhe von maximal 35 000 DM pro Jahr vorgesehen, wobei dieser Betrag jedoch um einen „Selbstbehalt“ — 20 vH des steuerpflichtigen Jahreseinkommens — gekürzt werden sollte. Für jedes Kind war ein Zuschlag von 25 vH auf den Jahresbetrag von 35 000 DM vorgesehen. Ehegatten sollten den Steuervorteil bei gemeinsam gehaltenen Objekten nur anteilmäßig beanspruchen, aber zusammenlegen können.

Der Vorschlag des BMF wurde dem Anspruch gerecht, das Steuerrecht wesentlich zu vereinfachen. Inhaltlich entsprach er jedoch nicht den weiteren Zielvorgaben: Weil der Progressionseffekt beibehalten worden und die Kinderkomponente entfallen wäre, hätte diese Lösung durch eine darauf abgestimmte direkte Förderung begleitet werden müssen. Der Vorschlag des BMBau war hingegen sehr kompliziert und deshalb schwer zu vermitteln. Die beabsichtigte Konzentration der Förderung auf Haushalte im unteren bis mittleren Einkommensbereich⁶ legte die Frage nach dem Verhältnis der steuerlichen zur bestehenden direkten Förderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus nahe. Gerade vom Bauministerium hätte man eine Aussage darüber erwarten können, wie beide Förderungsarten künftig besser abzustimmen wären.

Das Gutachten der von der Bundesregierung berufenen wohnungspolitischen Expertenkommission stand unter dem Leitsatz: „Die Wohnungspolitik soll wirksamer und billiger werden“. Bei zentralen Änderungsvorschlägen fehlt indes eine Angabe zu den voraussichtlichen fiskalischen Nettoeinbußen; dies gilt besonders für die Empfehlungen zur Reform der Wohneigentumsförderung⁷, die im Kern lauten:

- Abzug der Schuldzinsen für die eigengenutzte Wohnung bis zu 60 vH (Alterwerbsfälle 40 vH), jedoch werden die (Kredit-) Kosten für spätere Modernisierungen einbezogen. Dieser Abzug soll von der Bemessungsgrundlage (wie beim BMF-Vorschlag) erfolgen; eine Begrenzung i.S. der Kosten des Objekts ist nicht vorge-

sehen, ebenso keinerlei Begrenzung der Förderungszeit.

- Daneben soll das Baukindergeld verdoppelt werden, wobei allerdings eine Verringerung für Haushalte vorgesehen ist, die Vermögensteuer zahlen, und zwar um den entsprechenden Steuerbetrag.

Immerhin hat eine Minderheit der Kommission erkannt, daß ein unbefristeter Schuldzinsen-Abzug wohl sehr teuer werden wird⁸. Zwar liegt der vorgeschlagene Abzugsbetrag von Zinsen im Durchschnitt bei 10 000 DM pro Jahr und stimmt damit etwa mit dem in der Einkommensteuerstatistik 1989 beobachteten Durchschnittswert überein; jedoch würde längerfristig infolge des Wegfalls der Acht-Jahres-Frist ein erheblicher Anstieg der Fallzahlen eintreten. Bei durchschnittlich 25 Jahren Inanspruchnahme der Förderung könnte die Zahl der Fälle auf das Drei- bis Vierfache steigen. Die Empfehlungen der Kommission liegen somit weit jenseits dessen, was finanziell verkraftet werden kann.

Die geplante Neuregelung

Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zur Neuregelung der steuerlichen Wohneigentumsförderung vorgelegt⁹, der sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung befindet. Im Mittelpunkt steht die Umstellung der Grundförderung des § 10e EStG auf eine progressionsunabhängige *Bauzulage* (Fördergrundbetrag), die wie bisher acht Jahre lang gewährt wird. Sie beträgt, bezogen auf die Anschaffungs- oder Herstellungskosten (einschließlich der vollen Anschaffungskosten für den dazugehörigen Grund und Boden), bei Neubauten jährlich 5 vH, höchstens 5 000 DM und bei Altbauten jährlich 2,2 vH, höchstens 2 200 DM; dies entspricht einer Höchstgrenze der berücksichtigungsfähigen Kosten (Bezugsgrenze) von 100 000 DM. Ferner soll eine *Kinderzulage* von 1 500 DM pro Kind und Jahr das bisherige Baukindergeld ablösen. Fördergrundbetrag und Kinderzulage werden zu einer *Eigenheimzulage* zusammengefaßt und auf 7 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten begrenzt¹⁰. Die bisherige Einkommensgrenze von 120 000/240 000 DM (Ledige/Verheiratete) bleibt erhalten. Es entfällt jedoch

⁵ Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik. In: Bundestags-Drucksache 13/159.

⁶ Vgl. Thomas Janicky: Steuerliche Förderung des Wohneigentums auf dem Prüfstand. In: Bundesbaublatt, Heft 10/1994, S. 732 ff.

⁷ Vgl. Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik, a.a.O., TZ 9301 ff.

⁸ Ebenda, TZ. 9307.

⁹ Bundesrats-Drucksache 498/95 vom 11. August 1995. Dazu Presseinformation des BMBau 58/95 vom 8. August 1995 sowie 48/95 vom 29. Juli 1995.

¹⁰ Damit soll vermieden werden, daß bereits bei geringen Kosten (z.B. Um- und Ausbauten) die volle Förderung ausgenutzt wird.

eine jährliche Prüfung: Die Förderung kann von dem Jahr an in Anspruch genommen werden, in dem die Einkommensgrenze erstmalig unterschritten wird, bis zum Ende des achtjährigen Förderzeitraums. Grundkomponente und Kinderkomponente werden aus der Einkommensteuer herausgenommen und in einem Eigenheimzulagengesetz geregelt. Der *Vorkostenabzug* als Sonderausgaben wird im Einkommensteuerrecht beibehalten¹¹; durch die Anbindung an die Eigenheimzulage unterliegt er jedoch künftig ebenfalls der Einkommensgrenze sowie der Objektbeschränkung. Ferner wird der Abzug von Erhaltungsaufwand im Rahmen des Vorkostenabzugs auf 22 500 DM begrenzt (nicht jedoch anderer Kosten).

Die Bundesregierung beabsichtigt mit der Neuregelung eine stärkere Konzentration der Förderung auf Schwellenhaushalte im unteren und mittleren Einkommensbereich und auf Familien mit Kindern. Gleichzeitig verspricht sie sich von der Neuregelung eine Steuervereinfachung.

Inanspruchnahme der Förderung 1995 — Fortschreibung auf Basis der Einkommensteuerstatistik von 1989

Die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums kann in ihren fiskalischen Wirkungen nur anhand der Einkommensteuerstatistik beziffert werden. Die letzte Veröffentlichung¹² bezieht sich auf das Jahr 1989; für eine aktuelle Darstellung müssen die Ergebnisse fortgeschrieben werden. Derartige Berechnungen werden auch im Rahmen der Darstellung von Steuervergünstigungen für den Subventionsbericht der Bundesregierung vorgenommen. Zunächst ist zu beachten, daß die jeweilige Einkommensteuerstatistik nur ein Bild über die Inanspruchnahme der Förderung im Rückblick auf die letzten acht Jahre bis zum Stichjahr der Erhebung liefert. Bei der Interpretation der letzten Statistik bestehen besondere Probleme, weil im relevanten Zeitraum der Baujahrgänge 1982 bis 1989 erhebliche Änderungen des Förderkonzepts eingetreten sind (Verlagerung der Absetzungen von Werbungskosten in die Sonderausgaben 1987, mehrere Anpassungen der Bezugsgrößen).

Ein zusätzliches Problem besteht darin, daß die Einkommensteuerstatistik für 1989 unzulänglich aufbereitet worden ist: Im veröffentlichten Datenmaterial finden sich überhaupt keine Angaben zur Inanspruchnahme des § 10e EStG. Beibehalten wurde lediglich der Nachweis über die steuerlichen Sondervergünstigungen, die die Fälle nach § 7b EStG einschließen. Auch in den Tabellen, die sich auf die Sonderausgaben beziehen, ist der auf die Wohneigentumsförderung entfallende Teil nicht aufgeführt. Die Fälle nach § 10e (Baujahrgänge 1987 bis 1989) sind lediglich in einer Arbeitstabelle dokumentiert, die nicht zur Veröffentlichung vorgesehen war; in dieser Tabelle ist auch für die Baujahrgänge 1982 bis 1986 die Förderung nach § 7b ausgewiesen. Danach haben 1989 tatsächlich rund 1 Mill. Steuerpflichtige (anstelle von 420 Tsd. Fällen laut der Veröf-

fentlichung) Absetzungen nach § 7b EStG (bzw. entsprechende nach dem Berlin FG) genutzt. Dies bedeutet, daß alle bisherigen Angaben zum Förderungsvolumen — auch in den Subventionsberichten der Bundesregierung — revisionsbedürftig sind und erheblich nach oben korrigiert werden müssen¹³.

Zur Fortschreibung auf den aktuellen Stand sind die Daten zur Bautätigkeit in den alten und neuen Bundesländern herangezogen worden. Für die alten Länder lagen die Baufertigstellungen von 1988 bis 1995 vor, für die neuen Länder konnten die Baugenehmigungen der Jahre 1991 bis 1995 (teilweise geschätzt) als Anhaltspunkt dienen. Bei den Ein- und Zweifamilienhäusern, erst recht aber bei den Eigentumswohnungen mußten Abschläge für die als Mietobjekte bestimmten Wohnungen getroffen werden. Im früheren Bundesgebiet werden rund 10 vH der Eigenheime und etwa 65 vH der Eigentumswohnungen zur Vermietung (teils auch von Wohnungsunternehmen) gebaut; in den neuen Ländern dürften die Anteile — im Hinblick auf die hohen Investitionen zur Kapitalanlage — höher sein. Über den Alterwerb von Gebäuden und Wohnungen gibt es nur wenige statistische Informationen; die betreffenden Schätzungen sind für Westdeutschland auf Marktbeobachtungen des Deutschen Städtetages gestützt, für Ostdeutschland waren einige Angaben zum Fortgang der Privatisierung nützlich. Insgesamt gesehen ist im Westen ein höheres Gewicht des Alterwerbs, im Osten dagegen des Neubaus zu verzeichnen (Tabelle 1).

Neben den Fallzahlen, die für 1995 relevant sind, sind auch die mittleren Beträge für Absetzungen nach Art der Objekte eingegrenzt worden. In den alten Bundesländern waren dabei die Änderungen seit Oktober 1991 zu beachten: Anhebung der Bemessungsgrundlage auf 330 Tsd. DM je Wohneinheit und Einführung eines höheren Abschreibungs-Satzes von 6 vH in den ersten vier Jahren. Für die neuen Länder greifen nur die verbesserten Regelungen, somit ergeben sich höhere Durchschnittsbeträge je Objekt. Die Halbierung der Förderbeträge beim Alterwerb seit 1.1.1994 betraf alte wie neue Bundesländer.

Über die so innerhalb der Bereiche Neubau und Alterwerb abgestuften Beträge nach Art der Objekte sind

¹¹ Vorgesehen ist ein neuer § 10i EStG.

¹² Vgl. Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 7.1, Einkommensteuer 1989. Hrsg.: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 1995.

¹³ Als Grund wird genannt, daß die interne Arbeitstabelle vollständig auf die Anlage WF (Wohneigentumsförderung) zu den Steuererklärungen gestützt worden ist, während die Darstellung im Rahmen der Tabelle „Steuervergünstigungen“ stets (d.h. auch in früheren Veröffentlichungen) auf der Anlage St (für statistische Zwecke) basierte, die von den Finanzämtern offenbar nur lax geprüft worden war. Vgl. hierzu auch: B. Bartholmai, S. Bach: Immobilienvermögen privater Haushalte — Projektbericht. Hrsg.: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 1995 (in Vorbereitung), S. 58 f. Dort ist ein ausführlicher Vergleich der Einkommensteuerstatistik 1986 und 1989 bezüglich der Einkunftsart Vermietung vorgenommen worden.

Tabelle 1

**Wohneigentumsförderung 1995 — Struktur der Objekte im Zeitraum 1988 bis 1995
in den alten Bundesländern bzw. 1991 bis 1995 in den neuen Bundesländern**

Art des Objekts	Bautätigkeit		Eigenge- nutzte Wohnungen ¹⁾	Absetzungsbetrag 1995 nach § 10e (1) EStG	
	Genehmi- gungen	Fertig- stellungen in 1 000		im Mittel ²⁾ 1000 DM	Insgesamt Mill. DM
Alte Bundesländer					
Neubau	1 640	1 379	980	13,88	13 600
Einfamilienhaus	745	700	630	14,95	9 410
Zweifamilienhaus	171	148	135	13,20	1 770
Eigentumswohnung	724	531	215	11,30	2 420
Alterwerb	—	—	1 360	11,25	15 300
Ein- / Zweifamilienhaus	—	—	640	12,50	8 000
Eigentumswohnung	—	—	720	10,15	7 300
<i>Insgesamt</i>	—	—	2 340	12,35	28 900
darunter öffentlich gefördert: ³⁾	239	.	240	13,96	3 350
Ein- und Zweifamilienhäuser	189	.	190	14,69	2 780
Eigentumswohnungen	50	.	50	11,30	570
Neue Bundesländer					
Neubau	249	.	130	14,77	1 920
Einfamilienhaus	108	.	75	15,97	1 200
Zweifamilienhaus	18	.	10	14,52	150
Eigentumswohnung	122	.	45	12,71	570
Alterwerb	—	—	100	10,80	1 080
Ein- / Zweifamilienhaus	—	—	30	12,50	380
Eigentumswohnung	—	—	70	9,95	700
<i>Insgesamt</i>	—	—	230	13,04	3 000
darunter öffentlich gefördert: ³⁾	60	.	60	15,33	920
Ein- und Zweifamilienhäuser	51	.	50	15,75	790
Eigentumswohnungen	9	.	10	12,70	130

¹⁾ Bezogen auf die Zahl der Fertigstellungen, Eigentumswohnungen hier einschließlich Eigentümerwohnungen in Mietwohn-
gebäuden. — ²⁾ Ausgehend von den förderungsfähigen Höchstbeträgen je Objekt, die seit 1988 mehrmals angehoben worden
sind (zuletzt auf 330 Tsd. DM je Wohneinheit); berücksichtigt wurde außerdem ein Anteil der Fälle, die den Höchstbetrag unter-
schreiten (insbesondere Alterwerb). — ³⁾ Nur Neubau — nach Angaben der Bewilligungsstatistik — hier gestützt auf die Daten von
1987 bis 1994.

Abzugsbeträge im Jahr 1995 von insgesamt 28,9 Mrd. DM für die alten und 3,0 Mrd. DM für die neuen Bundesländer ermittelt worden. Diese Beträge sind als Eckwerte in Tabelle 2 übernommen und schätzungsweise in eine Schichtung nach der Höhe des Einkommens der Steuerpflichtigen aufgeschlüsselt worden. Dies betrifft zunächst die *Grundförderung*. Daneben sind die Aufwendungen vor Bezug und der Schuldzinsenabzug in ähnlicher Weise auf die Einkommensklassen verteilt worden. Beim *Schuldzinsenabzug* war der Teil der Fälle relevant, der sich auf Neubau-Fertigstellungen in den Jahren 1992 bis 1994 bezieht; der durchschnittliche Abzugsbetrag von 12 000 DM dürfte

in allen Einkommensklassen annähernd in gleicher Höhe ausgeschöpft worden sein. Was *Aufwendungen vor Bezug* betrifft, so ist hingegen eine deutliche Abstufung — wie 1989 beobachtet — angenommen worden. Die Gesamtzahl der Fälle entspricht hier derjenigen für den einzelnen Baujahrgang 1995 (vgl. auch Tabelle 4). Die Summe der Abzüge in den alten und neuen Ländern wurde mit 5 Mrd. DM vorgegeben — dies entspricht der von der Bundesregierung genannten Kostenschätzung von 1,5 Mrd. DM nach bisherigem Förderkonzept (bei Annahme eines durchschnittlichen Grenzsteuersatzes von 30 vH). Im Hinblick auf die *Kinderkomponente* ist angenommen worden,

Tabelle 2

Einkommensteuerpflichtige mit Wohneigentumsförderung 1995 in Deutschland
Fortschreibung von Ergebnissen der Einkommensteuerstatistik 1989

Gesamtbetrag der Einkünfte von...bis unter...Tsd. DM	Objektbezogene Förderkomponenten ¹⁾										Kinderkomponente					
	Grundförderung § 10e EStG u. § 15b BerlinFG		Aufwendungen vor Bezug § 10e, Abs. 6		Schuldzinsenabzug für Neubauten § 10e, Abs. 6a		Insgesamt Förderung als Abzug wie Sonderausgaben				desgleichen Werte je Fall			Abzug von der Steuerschuld § 34f Abs. 1 EStG		
	Fälle in 1000	Abzug ²⁾ Mill. DM	Fälle in 1000	Abzug ³⁾ Mill. DM	Fälle in 1000	Abzug ⁴⁾ Mill. DM	Fälle ⁵⁾ in 1000	Abzug Mill. DM	Struktur Fälle	in vH Abzug	Abzugs- betrag in DM	Grenzbe- lastung in vH	Steuer- ⁶⁾ entlastung in DM	Fälle in 1000	insgesamt Mill. DM	je Fall in DM
30	133	1 010	20	100	30	290	133	1 400	5,7	3,6	10 510	19,0	2 000	58	80	1 390
30 40	268	2 555	47	299	58	606	268	3 460	11,4	9,0	12 930	20,5	2 650	183	265	1 450
40 50	391	4 161	62	511	83	908	391	5 580	16,7	14,4	14 260	22,5	3 210	295	455	1 540
50 60	387	4 552	57	578	78	870	387	6 000	16,5	15,5	15 510	24,5	3 800	289	440	1 520
60 75	498	6 220	79	865	112	1 345	498	8 430	21,2	21,8	16 920	26,5	4 480	340	510	1 500
75 100	474	6 584	76	1 047	108	1 299	474	8 930	20,2	23,1	18 820	30,0	5 650	295	440	1 490
100 250	317	5 255	56	1 077	72	858	317	7 190	13,5	18,6	22 650	40,0	9 060	212	328	1 540
250 od. mehr	28	544	12	272	18	214	36	1 030	1,5	2,7	29 000	53,0	15 370	19	22	1 170
Insgesamt	2 500	30 880	410	4 750	560	6 390	2 504	42 020	106,8	108,7	16 780	30,0	5 030	1 690	2 540	1 500
Verlustfälle	70	1 020	20	250	30	360	70	1 630	3,0	4,2	23 290	25,0	5 820	30	60	2 000
Gesamtsumme	2 570	31 900	430	5 000	590	6 750	2 574	43 650	109,8	112,9	16 950	29,9	5 060	1 720	2 600	1 510

¹⁾ Werte bezogen auf Anschaffung / Herstellung im Zeitraum von 1988 bis 1995, gestützt auf die Bautätigkeitsstatistik und Annahmen über den Erwerb älterer Gebäude bzw. Wohnungen. — ²⁾ Quasi-Abschreibungen vom Höchstbetrag je Wohnung (1991 300 Tsd. DM, dann 330 Tsd. DM). — ³⁾ Aufwendungen, die im Falle der Vermietung Werbungskosten wären — z.B. Disagio-Beträge von Krediten und Baumaßnahmen, die Erhaltungsaufwand darstellen. — ⁴⁾ Zusätzlicher Abzug von Schuldzinsen bis 12 Tsd. DM für 3 Jahre, bei Neubauten ab Oktober 1991, die bis Ende 1994 fertiggestellt sein mußten. — ⁵⁾ Die Abweichung gegenüber Spalte 1 (oberste Einkommensklasse) ergibt sich daraus, daß seit Okt. 1991 bei der Grundförderung Einkommensgrenzen gelten, jedoch nicht beim Vorkostenabzug. — ⁶⁾ Durchschnittlicher Grenzsteuersatz, bezogen auf das steuerpflichtige Einkommen, hier für die betreffende Klasse geschätzt als gewogenes Mittel aus Grund- und Splitting-Tabelle; resultierende Steuerentlastung aufgrund des Abzugs vom Einkommen. — ⁷⁾ Für jedes Kind von 1987 an 600 DM, 1990 angehoben auf 750 DM, ab Oktober 1991 auf 1000 DM.

daß in Westdeutschland etwa zwei Drittel, in Ostdeutschland sogar drei Viertel der Haushalte diese Förderung beanspruchen.

Steuerliche Förderung nach der Höhe des Einkommens

Diese Berechnung mit Bezug auf die letzte Einkommensteuerstatistik ist deshalb von Interesse, weil so auch die Inanspruchnahme der Förderung durch Haushalte nach der Einkommenshöhe und der Kinderzahl ermittelt werden kann. Bei der Verteilung der Fallzahlen auf die Einkommensklassen ist die Einkommensentwicklung seit 1989 berücksichtigt worden; dies führt im Ergebnis zu einer leichten Verlagerung in Richtung der jeweils höheren Klassen.

Die durchschnittlichen Absetzungsbeträge je Haushalt für acht Einkommensklassen sowie die jeweils erzielten Steuerentlastungen machen — zusammen mit den angenommenen Grenzsteuersätzen — den *Progressionseffekt* deutlich: Wenn die Absetzungsbeträge über alle Schichten gleich hoch wären, würden die Haushalte in den unteren Einkommensklassen gemessen am Mittel nur 67 vH der Entlastung erzielen (Grenzsteuersatz von 20 vH gegenüber 30 vH), die in den oberen Klassen aber das 1,5fache (Grenzsteuersatz von 45 vH gegenüber 30 vH). Dieser Effekt wird dadurch überlagert (und verstärkt), daß die Absetzungen, gekoppelt an die Investitionen, mit höherem Einkommen sehr viel höher ausfallen. Zusammengekommen wirkt sich dies so aus, daß Haushalte im unteren Einkommensbereich mit Beträgen um 2 000 bis 3 000 DM gefördert werden, während die Bezieher höherer Einkommen ein Vielfaches an Steuern sparen.

Für 1995 stellen sich nach diesen Berechnungen in „ex post-Betrachtung“ die staatlichen Kosten der Förderung wie folgt dar¹⁴ (Tabelle 3). Diese Beträge — insbesondere Grundkomponente und Schuldzinsenabzug — weichen beachtlich von den im jüngsten Subventionsbericht der Bundesregierung genannten nach oben ab; Aufwendungen vor Bezug sind dort nicht nachgewiesen¹⁵.

Überschneidung von steuerlicher und direkter Förderung

Der Progressionseffekt der steuerlichen Förderung darf nicht isoliert gesehen werden. In Tabelle 1 sind auch Angaben über die öffentlich geförderten Eigentumsmaßnahmen im Neubau ausgewiesen. Sie sind ein Anhaltspunkt dafür, wie stark steuerliche und direkte Förderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus im Bereich der unteren bis mittleren Einkommensschichten gemeinsam in Anspruch genommen werden. In Westdeutschland beträgt der Anteil — gemessen am Neubau — rund 25 vH. In Ostdeutschland betrug der Anteil direkt geförderter Wohnungen, sogar fast 50 vH. Gemessen an den Einkommengrenzen, die für die öffentliche Förderung gezogen sind, dürften diese Haushalte vorwiegend in den Einkommensklassen bis 75 Tsd. DM anzutreffen sein.

In den neuen Bundesländern mag es zutreffen, daß ein Großteil der Haushalte so erst in die Lage versetzt worden ist, Wohneigentum zu bilden. Was die alten Bundesländer betrifft, so muß kritisch angemerkt werden, daß für eine begrenzte Zahl von Haushalten hohe Förderbeträge (in der Regel mehr als auf dem steuerlichen Wege) aufgewendet werden. Es wäre besser, diese Mittel auf eine größere Zahl von Haushalten zu verteilen und gezielter im Sinne von Anstoßwirkungen einzusetzen¹⁶.

Fiskalische Effekte der Förderung, gemessen am Modelljahrgang 1995

Tabelle 3

Mindereinnahmen aufgrund der
steuerlichen Wohneigentumsförderung 1995¹⁾
Mrd. DM

	Alte Bundes- länder	Neue Bundes- länder	Insgesamt
Grundkomponente ¹⁾	8,6	0,9	9,5
Kinderkomponente ²⁾	2,3	0,3	2,6
Vorkostenabzug ¹⁾	1,2	0,3	1,5
Schuldzinsenabzug ¹⁾	1,7	0,3	2,0
Insgesamt	13,9	1,8	15,7

¹⁾ Ex post-Betrachtung für den steuerlichen Veranlagungszeitraum 1995 (Baujahrgänge ab 1988). — ²⁾ Steuermindereinnahmen durch Abzug wie Sonderausgaben. — ³⁾ Steuermindereinnahmen durch Abzug von der Steuerschuld.

Quelle: Berechnungen des DIW.

Das Schema zur Berechnung des Förderungsaufwands für einen aktuellen Baujahrgang — hier bezogen auf das Jahr 1995 ist in Tabelle 4 dargestellt. Für die alten Bundes-

¹⁴ Der so ermittelte Gesamtbetrag ist nicht sehr viel niedriger als der im Eckwerte-Papier des Bundeskabinetts genannte Förderungsaufwand von insgesamt 17,2 Mrd. DM, der als Basiswert für die — möglichst kostenneutrale — Umstrukturierung der Förderung herangezogen wird. Diesem Wert liegt jedoch ein ganz anderer Berechnungsansatz zugrunde: Betrachtet wurde ein einzelner Baujahrgang, dessen Mengengerüst dem aktuellen Stand der Nachfrage entsprechen soll; für diesen Jahrgang sind die Absetzungsbeträge nach bisher geltendem Recht ermittelt und über 8 Jahre als „ex ante-Betrachtung“ zusammengefaßt worden.

¹⁵ Vgl. 15. Subventionsbericht der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 13/2230, insbes. S. 192 ff.

¹⁶ Vgl. B. Bartholmai: Öffentliche Förderung des Wohnungsbaus — Wohneigentum und Mietobjekte. In: Geldanlage mit Immobilien, Hrsg.: Marlies Brunner. Wiesbaden, Gabler-Verlag 1994.

Tabelle 4

Wohneigentumsförderung 1995 — aktuelle Werte bezogen auf den Baujahrgang 1995

Art des Objekts	Bautätigkeit im Durchschnitt von '93 bis '95		Eigengenutzte Wohnungen 1995 in 1 000 ¹⁾	Absetzungsbetrag 1995 nach § 10e EStG		Steuarentlastung je Fall	
	Genehmigungen in 1 000	Fertigstellungen in 1 000		im Mittel pro Jahr 1 000 DM ²⁾³⁾	Insgesamt pro Jahr Mill. DM	im Mittel pro Jahr 1 000 DM ⁴⁾	Insgesamt in 8 Jahren Mill. DM
Alte Bundesländer							
Neubau			170	17,00	2 890	5,10	6 940
Einfamilienhaus	112	110	90	18,15	1 630	5,45	3 910
Zweifamilienhaus	31	29	30	16,34	490	4,90	1 180
Eigentumswohnung	164	137	50	15,43	770	4,63	1 850
Alterwerb	.	.	170	8,00	1 360	2,40	3 260
Ein- / Zweifamilienhaus	.	.	80	8,25	660	2,48	1 580
Eigentumswohnung	.	.	90	7,84	700	2,35	1 680
Insgesamt			340	12,50	4 250	3,75	10 200
Neue Bundesländer							
Neubau			35	17,14	600	5,14	1 440
Einfamilienhaus	32	22	22	18,15	400	5,45	960
Zweifamilienhaus	6	4	5	16,34	80	4,90	190
Eigentumswohnung	38	17	8	15,43	120	4,63	290
Alterwerb	.	.	55	7,82	430	2,35	1 030
Ein- / Zweifamilienhaus	.	.	15	8,25	120	2,48	290
Eigentumswohnung	.	.	40	7,84	310	2,35	740
Insgesamt			90	11,44	1 030	3,43	2 470
Deutschland							
Neubau und Erwerb Grundförderung			430	12,28	5 280	3,68	12 670
Kinderkomponente ⁵⁾			250	—	—	1,60	3 200
im ersten Jahr							
Kosten vor Bezug ⁵⁾			430	11,63	5 000	3,49	1 500
Förderung insgesamt ⁵⁾			430			5,05	17 370

1) Bezogen auf die Zahl der Fertigstellungen, Eigentumswohnungen hier einschließlich Eigentümerwohnungen in Mietwohngebäuden. — 2) Ausgehend von den förderungsfähigen Höchstbeträgen von 330 Tsd. DM je Wohneinheit im Neubau und 150 Tsd. DM beim Alterwerb; berücksichtigt wurde außerdem, daß ein Teil der Fälle den Höchstbetrag beim Neubau unterschreitet (Eigentumswohnungen und Wohnungen im Zweifamilienhaus). — 4) Die gestaffelte Absetzung — 6 vH, später 5 vH — ist hier zusammengefaßt. — 4) Bei einem durchschnittlichen Grenzsteuersatz von 30 vH (ohne Berücksichtigung von Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag). — 5) Nach Angaben der Bundesregierung. Bei der Kinderkomponente wird von 400 Tsd. Kindern ausgegangen, hier ist unterstellt, daß gut 40 vH der Steuerpflichtigen kein Baukindergeld beziehen. Der Abzug von Kosten vor Bezug der Wohnung ist nur im ersten Jahr möglich.

länder ergeben sich — gestützt auf die Fertigstellungszahlen für die letzten 3 Jahre — 170 Tsd. Fälle im Bereich des Neubaus. Ebenso viele kommen als Erwerber von älteren Eigenheimen und Eigentumswohnungen hinzu. In den neuen Bundesländern dürfte der Alterwerb zur Zeit überwiegen.

Die angenommenen Fallzahlen stimmen weitgehend mit dem von Bau- und Finanzministerium für den Modelljahrgang 1996 angenommenen Mengengerüst überein — für Westdeutschland sind vom DIW allerdings die Erwerbsfälle

etwas höher veranschlagt worden; insgesamt wird hier mit 430 Tsd. Fällen gerechnet. Was die Absetzungsbeträge je Fall betrifft, so dürften — bezüglich der Typisierung — ähnliche Werte eingesetzt worden sein: Im Mittel über alle Objekte ergibt sich für Westdeutschland ein Betrag von 12 500 DM, für Ostdeutschland ist er um etwa 1 000 DM niedriger, weil der Alterwerb mit niedrigeren Absetzungen zu Buche schlägt.

Gewichtet man die nach Art der Objekte gesetzten Beträge mit den Fallzahlen, so ergibt sich über 8 Jahre —

bei Anwendung eines durchschnittlichen Grenzsteuersatzes von rund 30 vH — eine Gesamtsumme der Steuerentlastungen von 12,67 Mrd. DM. Dieses Ergebnis stimmt weitgehend mit der offiziellen Schätzung (12,6 Mrd. DM, ohne Entlastungswirkung bezüglich des Solidaritätszuschlags) überein¹⁷.

Hinzu kommen — nach altem Stand beziffert — die Kinderkomponente (3,2 Mrd. DM) und Kosten vor Bezug (1,5 Mrd. DM). Beide sollen in veränderter Form fortbestehen: Die Anhebung des Baukindergeldes auf 1 500 DM je Kind ist mit einer Gesamtsumme von 5 Mrd. DM zu veranschlagen¹⁸. Die Begrenzung des Vorkostenabzugs — was den Teil für Erhaltungsaufwand betrifft — auf 25 000 DM je Fall sowie die künftige Anwendung der Abschneidegrenze bei Beziehern hoher Einkommen auch auf diesen Teil der Förderung sollen Einsparungen von 0,3 Mrd. DM bewirken.

Die Neuregelung der steuerlichen Wohneigentumsförderung kommt für den Finanzminister gerade zur rechten Zeit; bei Fortbestand des geltenden Rechts wären infolge des Jahressteuergesetzes 1996 höhere Steuerausfälle eingetreten. Die Umstellung beim Kindergeld (Wegfall der Kinderfreibeträge) sowie der erhöhte Eingangstarif führen im Bereich mittlerer Einkommen zu deutlich höheren Grenzsteuersätzen.

Umstellung der Förderung: Finanzielle Auswirkungen ...

Eine Beurteilung der Aufkommensneutralität erfolgt seitens der Ministerien nur unter der Annahme unveränderter Nachfrageverhältnisse. Geprüft wird, ob die geänderten Förderbeträge dann über 8 Jahre zu einer ähnlichen Gesamtsumme führen. Mögliche Nachfrageverschiebungen infolge der veränderten Förderstruktur werden nicht in die Bewertung einbezogen.

¹⁷ Diese Zahl ergibt sich wie folgt: Als bisherige Kosten der Grundförderung im „Entstehungsjahr“ werden 1,845 mit bzw. 1,715 Mrd. DM ohne Solidaritätszuschlag ausgewiesen; dieser Betrag gilt (wegen der gestaffelten AfA-Rate von 6 und später 5 vH) für 4 Jahre, für weitere 4 Jahre beträgt er 1,43 Mrd. DM.

¹⁸ Zur Berechnung der Kinderkomponente ist anzumerken, daß diese bei 400 Tsd. Kindern und 1 000 DM je Kind glatt aufgeht (3,2 Mrd. DM in 8 Jahren). Die geplante Anhebung auf den 1,5 fachen Betrag je Kind führt jedoch nicht zu dem Betrag von 5, sondern nur von 4,8 Mrd. DM. Die Differenz beruht darauf, daß für den Modelljahrgang wohl tatsächlich mit einer höheren Kinderzahl gerechnet worden ist — ein Teil der Haushalte mit Kindern konnte aber bisher den Anspruch nicht oder nicht voll realisieren, weil die verbleibende Steuerschuld zu gering war. Infolge der Umwandlung in eine Zulage wird dieser Teil der Haushalte künftig besser gestellt.

Tabelle 5

Neuordnung Koalitionsmodell — Berechnung des Förderungsaufwands anhand des Modelljahrgangs 1995

Gesamtbetrag der Einkünfte von...bis unter...Tsd. DM	Haushalte mit...Personen					Haushalte insg.	Grundförderung			Kinderkomponente		einmalige Kosten vor Bezug		Förder- Summe
	1	2	3	4	5 u.m.		Quote Neubau in vH	Betrag je HH 1 000 DM	insg. Mrd. DM	Zahl d. Kinder	insg. Mrd. DM	Abzug je HH 1 000 DM	insg. Mrd. DM	
	Haushalte, die die Einkommensgrenze nicht überschreiten in 1000													
30	7	12	3	0	0	22	38,0	3,260	0,58	4	0,05	5,380	0,02	0,65
30 40	13	21	9	2	0	44	40,0	3,320	1,17	15	0,18	6,400	0,06	1,41
40 50	13	27	18	7	0	64	43,0	3,400	1,75	35	0,42	8,240	0,12	2,29
50 60	9	27	18	9	1	64	47,5	3,530	1,82	43	0,52	9,690	0,15	2,49
60 75	5	18	24	26	10	83	49,0	3,570	2,37	106	1,27	10,840	0,24	3,88
75 100	3	8	30	28	11	80	53,0	3,680	2,34	117	1,41	13,570	0,32	4,07
100 250	0	4	11	22	8	46	55,0	3,740	1,37	80	0,96	19,080	0,35	2,68
250 od. mehr	0	0	0	0	0	0	55,0	3,740	0,00	0	0,00	22,520	0,00	0,00
Summe	49	117	114	94	30	404	47,7	3,540	11,41	400	4,80	10,930	1,27	17,47
Verlustfälle	1	3	4	3	1	12	50,0	3,600	0,35	13	0,16	19,000	0,06	0,56
Insgesamt	50	120	118	97	31	416	47,8	3,540	11,75	413	4,96	11,160	1,32	18,03
nachrichtlich:	Haushalte insgesamt						1)			2)		3)		
	50	121	121	103	35	430								
		davon mit Neubau						5,000						
		mit Alterwerb						2,200						

¹⁾ Der Förderbetrag je Haushalt in den Einkommensklassen ist aus den Höchstbeträgen für Neubau/ Alterwerb gewichtet worden. — ²⁾ Berechnet mit dem Förderbetrag von 1500 DM je Kind. — ³⁾ Berechnet mit den Grenzsteuersätzen für die Einkommensklassen, vgl. Tabelle 2.

Nach den Berechnungen des BMBau und BMF wäre Aufkommensneutralität für den Staat gewährleistet. Der Betrag von 17,2 Mrd. DM je Baujahrgang bleibt bestehen, jedoch verändern sich die Komponenten (Grundförderung von 12,6 auf 11,0, die Kinderkomponente von 3,2 auf 5,0 und der Vorkostenabzug von 1,5 auf 1,2 Mrd. DM)¹⁹.

Die folgende Modellrechnung zeigt, daß diese Einschätzung — bei unveränderter Struktur — zutreffend sein dürfte; sie veranschaulicht zugleich, wie sich die Förderung für die privaten Haushalte als Adressaten verändert (Tabelle 5). Je nach Haushaltsgröße ergibt sich eine Verschiebung der Besetzungszahlen in Richtung höherer Einkommen. Zugleich wird angenommen, daß die Nachfragestruktur im Hinblick auf Neubau und Alterwerb mit zunehmendem Einkommen einen höheren Anteil des Neubaus aufweist und daß ein Zehntel der Zweipersonenhaushalte Alleinerziehende mit einem Kind sind; hingegen dürfte es sich bei den Haushalten mit 5 und mehr Personen teilweise um Haushalte handeln, in denen 3 Erwachsene leben. Die Gesamtstruktur der Haushalte ist an die der Eigentümerhaushalte laut Gebäude- und Wohnungszählung von 1987 angelehnt; bei der aktuellen Nachfrage dürften jedoch die Haushalte mit 3 bis 4 Personen ein etwas höheres Gewicht haben. Haushalte, die wegen Überschreitens der Einkommensgrenze nicht gefördert werden, sind hier nicht einbezogen²⁰.

Die Höchstbeträge der Förderung von 5 000 DM beim Neubau bzw. 2 200 DM beim Alterwerb dürften in der Regel ausgeschöpft werden. So wäre ein Betrag von 11,75 Mrd. DM für die *Grundförderung* als realistisch anzusehen. Die Summe des *Baukindergelds* beträgt dieser Modellrechnung zufolge insgesamt 4,96 Mrd. DM, während sich die Absetzungen von *Kosten vor Bezug* finanziell mit 1,32 Mrd. DM auswirken dürften; dabei ist allerdings angenommen worden, daß sich diese Beträge je Haushalt im Mittel auf nur etwa 11 000 DM belaufen und — wie 1989 beobachtet — in den unteren Einkommensklassen sehr gering ausfallen. Insgesamt ist der Förderungsaufwand mit rund 18 Mrd. DM in dieser Rechnung um knapp 1 Mrd. DM höher als offiziell veranschlagt.

... und Beurteilung der Neuregelung

Schon 1977 hatte der Deutsche Bundestag die Regierung aufgefordert, die Umstellung „auf ein System der Direktförderung oder des Abzugs von der Steuerschuld“ zu prüfen²¹. Der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung greift somit Forderungen auf, die seit langem bei Wohnungspolitikern aller Parteien als konsensfähig galten. Der Beschluß, künftig Eigenheimzulagen zu zahlen — und nicht etwa einen Anspruch in gleicher Höhe an die individuelle Steuerschuld zu koppeln — bedeutet, daß die Förderung allenfalls noch formal als eine steuerliche bezeichnet werden kann; tatsächlich handelt es sich um eine direkte Förderung, auf die ein allgemeiner Anspruch besteht.

Anlaß zur Kritik bieten vor allem zwei Punkte:

- Der Vorkostenabzug von Quasi-Werbungskosten als Sonderausgaben war schon im Rahmen des § 10e überflüssig und stand steuersystematisch im Widerspruch zu der 1987 getroffenen Entscheidung, die eigengenutzte Wohnung als „Konsumgut“ einzustufen. Mit der Beibehaltung (neugefaßt als § 10i EStG) bleibt neben dem neuen Eigenheimzulagengesetz ein zweiter Ast der Förderung bestehen. Der Abzug von Kosten als Sonderausgaben könnte ebenso gut durch eine Aufstockung der Grundkomponente ersetzt werden. Im Einkommensteuerrecht sollten allenfalls besonders förderungswürdige Tatbestände des Bauens, die nur indirekt mit der Wohnraumbeschaffung zusammenfallen, berücksichtigt werden. Ein Beispiel ist der Denkmalschutz (§ 10f EStG). Eine sinnvolle Ergänzung der Eigentumsförderung wäre es, ökologische und flächensparende Bauweisen zu unterstützen; auch besondere Einrichtungen, wie sie in Zusammenhang mit dem ModEnG als Maßnahmenkatalog definiert worden sind, könnten hier einbezogen werden. Allerdings sollten derartige Ziele generell besser mit direkten Finanzhilfen als im Wege von Steuervergünstigungen verfolgt werden.
- Unverständlich ist das sogenannte Kumulationsverbot für Ehepaare, das fortbestehen soll. Es benachteiligt Schwellenhaushalte, die nicht vermögend sind und nur ein mittleres Einkommen erreichen; durch das Zusammenlegen des Förderungsanspruchs könnten sie eher den Sprung ins Eigentum schaffen. Wenn jedem Steuerbürger das Recht zusteht, einmal im Leben die Eigentumsförderung zu beanspruchen, wird es für manche Ehepaare kaum ein Trost sein, daß sie den Zuschuß einzeln für verschiedene Objekte erhalten können, nicht jedoch gemeinsam für ein Objekt. Anderen Steuerpflichtigen, die gemeinsam ein Objekt erwerben und selbst nutzen, wird hingegen die Förderung auf ihren jeweiligen Miteigentumsanteil gewährt²²; die

¹⁹ Die zum Gesetzesentwurf vorgelegte Finanzierungsrechnung des BMF weist allerdings einen Überschuß (d.h. Einsparungen) in den ersten vier Jahren aus. In der Anmerkung wird erläutert, daß dies mit dem Wegfall der Stufe bei den bisherigen Absetzungen (Grundförderung) und der Jahr für Jahr sofort wirksamen Begrenzung des Vorkostenabzugs zusammenhängt.

²⁰ Die Zahl der Kinder beträgt dieser Struktur zufolge 440 Tsd. Ein Teil der Haushalte mit Kindern in den beiden Einkommensklassen ist jedoch in der Tabelle nicht berücksichtigt worden. Ohne diese Korrektur wäre die Zahl der Haushalte (mit mehreren Personen) in der Klasse von 100 Tsd. bis 250 Tsd. DM GdE mit 54 Tsd. und in der obersten Klasse mit 6 Tsd. zu beziffern.

²¹ Vgl. „7b-Bericht“ der Bundesregierung, a.a.O.

²² Im Regierungsentwurf ist vorgesehen, neben dem Kumulationsverbot auch die Vorschriften zur Beteiligung mehrerer Personen an einer Wohnung analog den 10e EStG-Regelungen in das geplante Eigenheimzulagengesetz zu übernehmen (vgl. § 6 Abs. 2 Satz 1 und 2 Entwurf-EigZulG; vgl. dazu § 10e Abs. 5 Satz 1, 1. Halbsatz EStG).

in der Neuregelung gesetzte Schwelle von 100 000 DM Investitionen für den Höchstförderbetrag würde in den meisten Fällen erreicht. Das Kumulationsverbot wirkt sich somit als eine Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber nichtehelichen Lebensgemeinschaften aus: Letztere erhalten in acht Jahren für eine Neubauwohnung Zulagen von 80 000 DM, Ehepaare hingegen nur 40 000 DM. Zwar tritt für beide Partner der nichtehelichen Lebensgemeinschaft der Objektverzehr ein, während die Ehepartner die Förderung noch für ein weiteres Objekt beanspruchen können — eine Möglichkeit, die jedoch nur in wenigen Fällen ausgeschöpft werden dürfte.

Nur aus fiskalischer Sicht ist die Kumulationssperre zu begründen — würde sie aufgehoben, so wäre mit einer erheblichen Nutzung der Zusammenlegung zu rechnen. Dadurch käme es zu großen Mitnahmeeffekten sowie einem starken Anstieg der Eigentumsnachfrage. Erst auf lange Frist ergäbe sich — infolge des verstärkten Objektverzehrs — für den Fiskus eine Ersparnis²³. Das Kumulationsverbot paßt nicht zu den wohnungs- und gesellschaftspolitischen Zielen, mit denen die Eigentumsförderung begründet wird. Wenn die Bildung von „Wohneigentum für breite Schichten“ und die „Hilfe zur Selbsthilfe bei der Wohnungsversorgung“ nicht als Leerformel begriffen werden soll, müßten diese Sperre aufgehoben und die Kosten infolge der Mehrnachfrage in Kauf genommen werden. Aus Gründen der Aufkommensneutralität wäre zu überlegen, die Grundförderung generell zu verringern und die Kinderkomponente noch weiter hinaufzusetzen. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Förderung bei höherem Einkommen stufenweise zu verringern; die geltenden Einkommensgrenzen sind faktisch bedeutungslos²⁴.

Die Neuorientierung der Förderung sollte nicht zuletzt die Nachfragestruktur verändern und so zusätzliche Impulse auslösen. Modellrechnungen des DIW nach Haushaltstypen lassen den Schluß zu, daß die künftig niedrigere Förderung im Bereich der Haushalte mit höheren Einkommen nicht so weit ins Gewicht fällt, daß deren Bau- oder Erwerbsnachfrage davon entscheidend tangiert würde²⁵. Umgekehrt gilt, daß die Besserstellung von

Haushalten im Bereich mittlerer Einkommen nicht so weit geht, daß einem Großteil dieser Haushalte tatsächlich über die Schwelle geholfen würde.

In diesem Zusammenhang muß beachtet werden, daß neben der neugefaßten allgemeinen Eigentumsförderung eine zusätzliche öffentliche Förderung aus Bund-Länder-Programmen (sozialer Wohnungsbau) besteht, die — so die Formulierung des II. Wohnungsbaugesetzes — überwiegend für die Eigentumsbildung einzusetzen ist. Mit dieser Förderung werden besondere Ziele, einerseits regionale Allokation, andererseits die besondere Unterstützung von Haushalten mit geringerem Einkommen sowie bestimmter sozialer Gruppen, verfolgt. Schon in der Vergangenheit war die Abstimmung dieser Förderung mit der steuerlichen nicht ausgewogen, vielmehr führte die Kumulation beider Förderungsarten zu einer unverhältnismäßig hohen Begünstigung ausgewählter Haushalte. Auch wurde keineswegs erreicht, daß in den städtischen Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten mehr Mittel für Eigentumsinteressenten zur Verfügung standen; gerade in diesem Sinne sollte die öffentliche Förderung künftig eine ergänzende Rolle übernehmen.

Wichtig erscheint, die bisher übliche Kumulation der Förderung aus beiden Quellen zu beschränken. Wenn in den jährlich beschlossenen direkten Förderprogrammen eine Konzentration der Mittel erfolgt, sollte damit die Obergrenze der Förderung im jeweiligen Fall abgesteckt werden. Soweit die so berechtigten Haushalte für eine derartige (höhere) Förderung zum Zuge kommen, müßte die allgemeine Förderung auf diesen Betrag angerechnet werden. Hier liegt eine zusätzliche Aufgabe für die Reform des sozialen Wohnungsbaus.

²³ Eine zusätzliche Ersparnis ist bezüglich der Kinderkomponente zu beachten: Bei der Inanspruchnahme der Förderung für zwei Objekte, die nicht zeitlich zusammenfallen, würde diese ebenfalls doppelt beansprucht.

²⁴ Sie betreffen weniger als 5 vH der Haushalte. Zudem sind die Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich des Gesamtbetrags der Einkünfte durch Verrechnung von Verlusten zu beachten.

²⁵ Eine Darstellung ist im Rahmen dieses Berichts nicht möglich. Die Berechnungen sind als Manuskript verfügbar.

Zur wirtschaftlichen Lage in Deutschland im ersten Halbjahr 1995

Deutliche Abschwächung um die Jahreswende ...

Die wirtschaftliche Entwicklung um die Jahreswende 1994/95 und im Frühjahr dieses Jahres gibt Rätsel auf. Noch bis zum Spätsommer waren die Konjunkturbeobachter davon ausgegangen, die vorliegenden Indikatoren für die Industriekonjunktur (Produktion und Auftragseingang vor allem) würden wegen der Statistikumstellung¹ nachträglich erheblich nach oben korrigiert. Der Bundesminister für Wirtschaft und das Statistische Bundesamt hatten mehrfach darauf hingewiesen, daß die Daten verzerrt seien und vermutlich nach oben korrigiert werden müßten. Inzwischen (am 2. August 1995) hat das Statistische Bundesamt allerdings mitgeteilt, daß die „... Angaben für das Verarbeitende Gewerbe insgesamt und dessen Hauptgruppen ... weitgehend zuverlässig ... sind“². Gleichwohl wurden bei der Berechnung des Bruttoinlandsprodukts erhebliche Korrekturen vorgenommen.

Der saisonbereinigte Auftragseingang in Deutschland war beim verarbeitenden Gewerbe im vierten Quartal 1994 auf einen Indexstand von 99,7 geklettert; er fiel im ersten Quartal 1995 auf 97,1 und stabilisierte sich im zweiten bei 97,7 (Saisonbereinigung nach dem Berliner Verfahren)³ (Schaubild 1). Folgt man der Saisonbereinigung der Deutschen Bundesbank, so war der Absturz noch krasser: Nach 101,2 im letzten Quartal des Vorjahres wurden in den beiden ersten Quartalen 1995 die gleichen Werte wie nach dem Berliner Verfahren erreicht. Eine vergleichbare Entwicklung ergibt sich für die Produktion im verarbeitenden Gewerbe (Schaubild 2). Nach der Saisonbereinigung der Deutschen Bundesbank sinkt der Index von 97,5 auf 94,3, um sich dann bei 95,9 zu fangen. Nach der Bereinigung mittels des Berliner Verfahrens ergibt sich ein Rückgang von 95,8 Ende 1994 auf 94,2 und anschließend ein Wiederanstieg auf 95,6.

Noch deutlicher war der Einbruch der Bauproduktion im ersten Halbjahr dieses Jahres. Der Index der Produktion im Bauhauptgewerbe weist im zweiten Quartal saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren einen Rückgang von 8 vH gegenüber dem letzten Jahresviertel 1994 auf; nach dem Bundesbank-Verfahren sogar einen von 10 vH. Die Expansion im vierten Quartal des Vorjahres war besonders dynamisch gewesen, weil viele Bauherren versucht hatten, ihre Gebäude fertigzustellen, um noch in den Genuß des auslaufenden Schuldzinsenabzugs zu kommen (Schaubild 3).

Dieses Bild einer deutlichen Abschwächung des konjunkturellen Tempos im Verlauf des Winterhalbjahres wurde auch von wichtigen Indikatoren auf der Nachfrage-seite bestätigt. Der Export war ebenso wie der Auftragseingang aus dem Ausland (Schaubild 4) bis Ende des Jahres preis- und saisonbereinigt spürbar gestiegen. Er ging da-

nach kräftig zurück. Der Einzelhandelsumsatz, wichtigster Indikator für die Entwicklung des privaten Verbrauchs, war im ersten Quartal äußerst schwach; er stagnierte auf dem schon sehr niedrigen Niveau des Jahresendquartals 1994, was den Erwartungen entsprach, wurden die privaten Haushalte doch mit dem Solidaritätszuschlag und der Pflegeversicherung belastet. Außerdem war der Konsumklima-Index am tiefsten Punkt angelangt. Im zweiten Quartal verbesserte sich zwar die Stimmung, aber die Nachfrage beim Handel verharrte auf dem niedrigen Niveau.

Die konjunkturelle Abschwächung schlug sich auch in monetären Indikatoren deutlich nieder. Die Zuwachsrate der längerfristigen Kredite an Unternehmen und Privatpersonen hat sich seit Jahresbeginn erheblich vermindert. Der langfristige Zins ist seit der Jahreswende auf Talfahrt (Schaubild 5) und hat Mitte September mit 6% das Niveau vom Ende des Rezessionsjahres 1993 erreicht. Die Geldmenge M3 stagniert tendenziell seit Herbst vergangenen Jahres. Auch dies ist, selbst wenn gewisse Sonderfaktoren dafür mitverantwortlich sein mögen, kein Anzeichen für eine aufwärtsgerichtete Konjunktur. Der Erzeugerpreisindex gewerblicher Produkte, der Mitte vergangenen Jahres — nach zwei Jahren der Stagnation — mit einer Zunahme deutlich auf die konjunkturelle Erholung reagiert hatte, steigt seit diesem Frühjahr langsamer, die Jahresrate sinkt wieder. Zuletzt spielte dabei sicher die Aufwertung der D-Mark eine Rolle. Die Verminderung des Anstiegs ist aber eindeutig schon vor der Aufwertung zu erkennen (Schaubild 6).

Auch am Arbeitsmarkt zeigt sich die konjunkturelle Stockung. Seit Ende 1994 steigt die Zahl der Arbeitslosen tendenziell wieder leicht, nachdem sie vorher saisonbereinigt von Monat zu Monat spürbar abgenommen hatte (Schaubild 7). Auch der seit Mitte vergangenen Jahres zu beobachtende Anstieg der Zahl der offenen Stellen ist im März 1995 abgebrochen. Seitdem nimmt die Zahl der offenen Stellen kontinuierlich ab (Schaubild 8).

Die Ursache der konjunkturellen Abschwächung ist leicht zu lokalisieren. Weltweit ist der Aufschwung im Herbst 1994 ins Stocken geraten. Das ist die Folge des überaus raschen Anstiegs der langfristigen Zinsen im Verlauf des vergangenen Jahres. Europa blieb, entgegen vielen Erwartungen, von diesem Abbremsen nicht verschont.

¹ Änderung der Wirtschaftszweig- und Güterklassifikationen ab Januar 1995.

² Mitteilungen für die Presse, Nr. 238/95.

³ Dieses Verfahren wird auch vom Statistischen Bundesamt zur Saisonbereinigung verwendet. Zusammen mit den Ursprungszahlen werden aber in der Regel die saisonbereinigten Zahlen der Deutschen Bundesbank veröffentlicht.

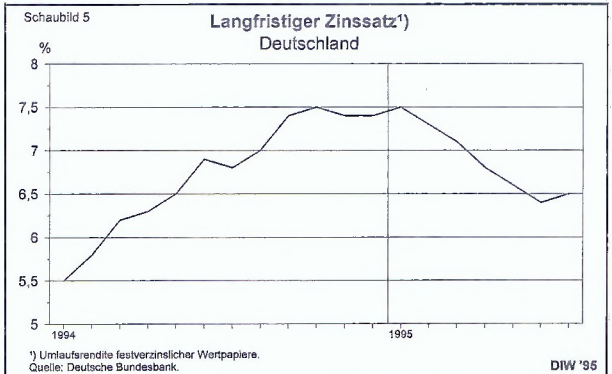
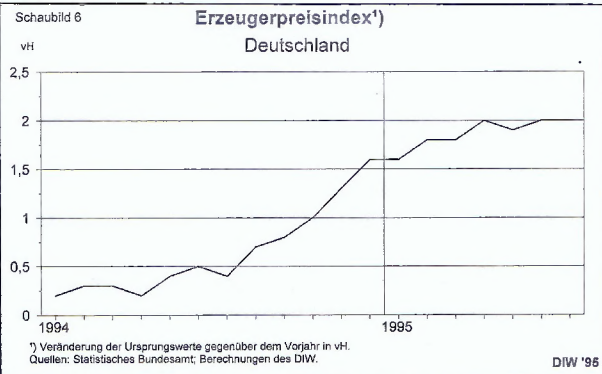
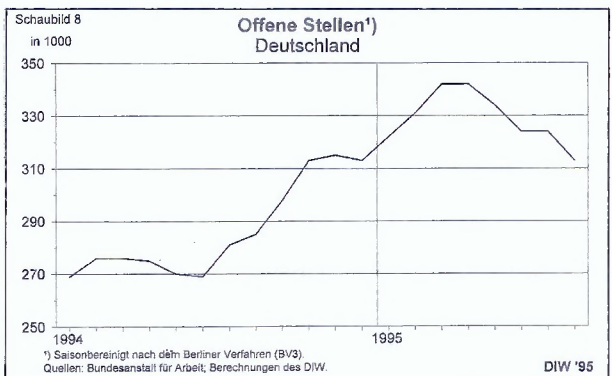
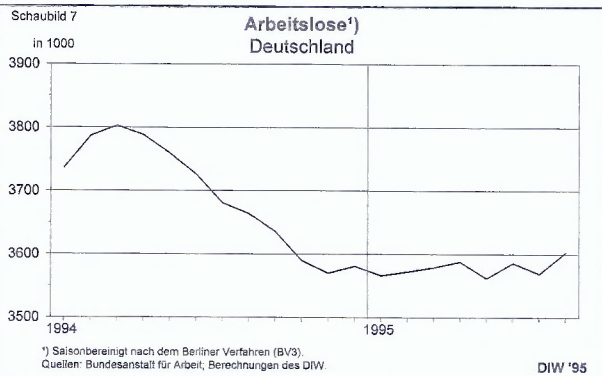
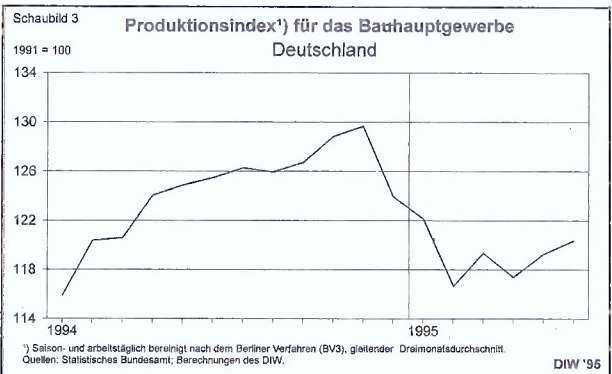
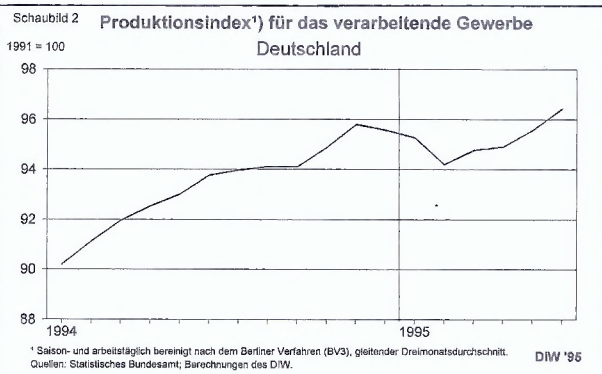
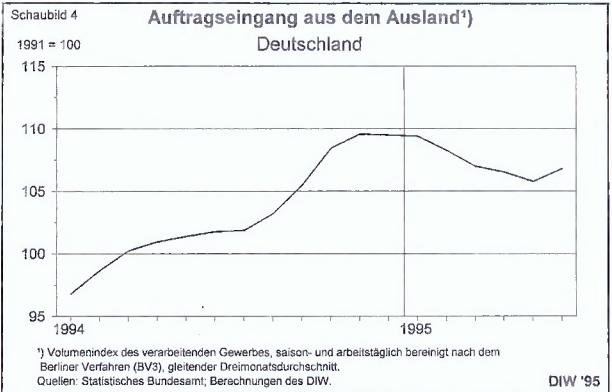
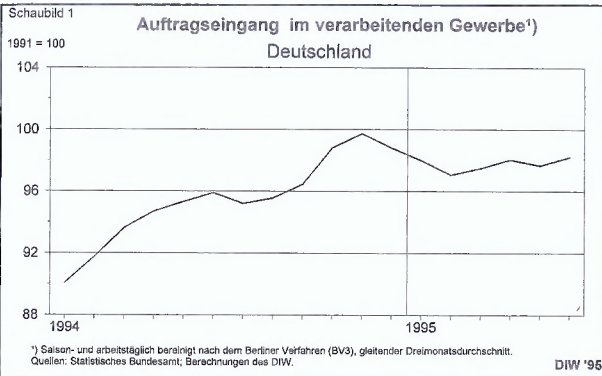
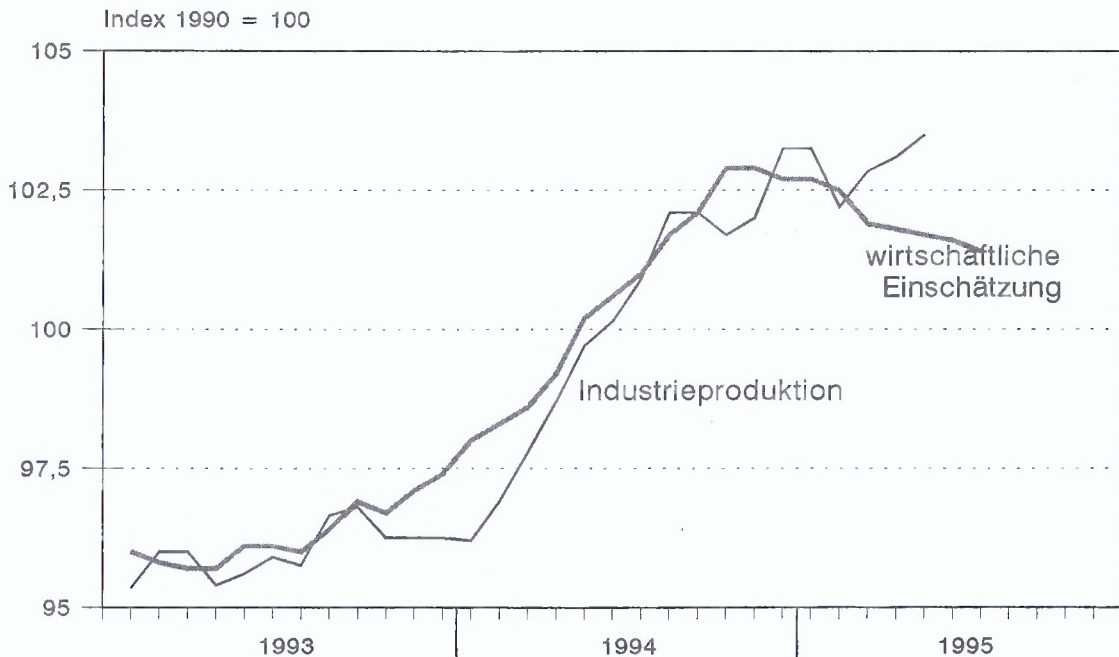


Schaubild 9

Indikator der wirtschaftlichen Einschätzung in der Europäischen Gemeinschaft und saisonbereinigte Industrieproduktion EU 15



Quellen: Konjunkturumfragen der Europäischen Kommission;
OECD, Main Economic Indicators.

DIW'95

Die Zunahme der Industrieproduktion hat sich seit dem Spätsommer 1994 eindeutig verlangsamt, und seit dem Herbst ist ein gravierender Umschwung bei der Einschätzung der wirtschaftlichen Lage durch Verbraucher und Investoren zu verzeichnen (Schaubild 9).

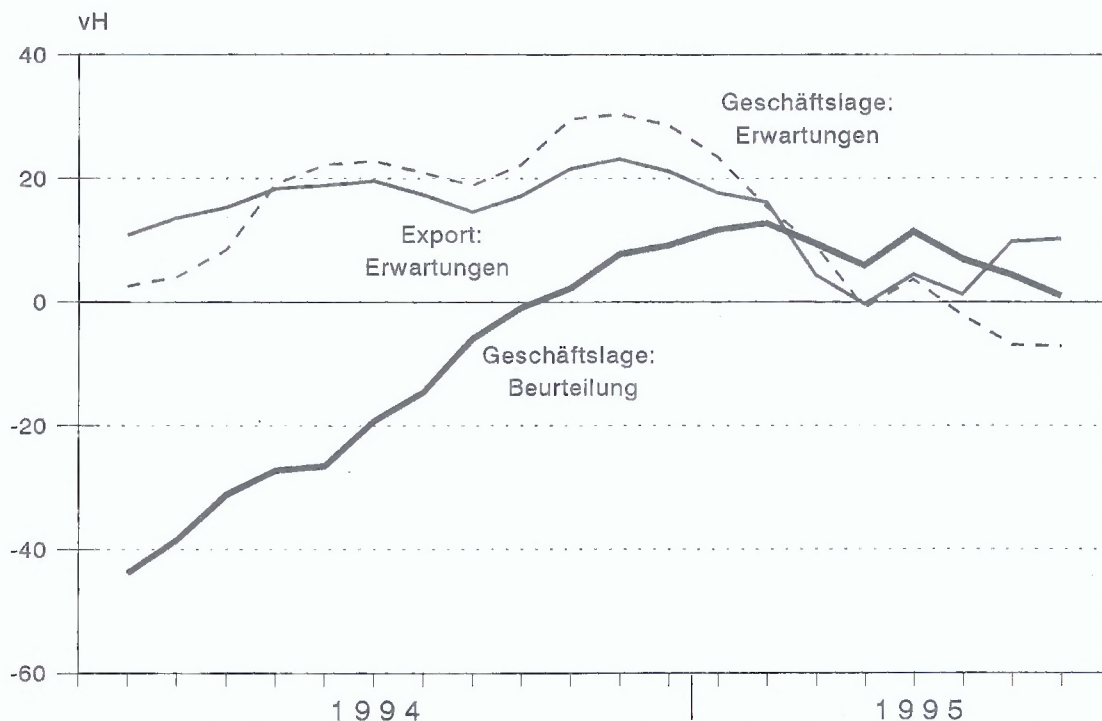
Die unbestreitbare Verschlechterung der Lage hat sich auch in Umfrageergebnissen in Deutschland niederschlagen. Die vom ifo Institut ermittelten Erwartungen der deutschen Unternehmen hinsichtlich der Exporte und der gesamten Geschäftsentwicklung sind seit November 1994 abwärts gerichtet und die Beurteilung der aktuellen Geschäftslage seit Februar 1995. Dieser Rückgang hat sich bis August fortgesetzt und sich insbesondere beim Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe, das einen Vorlauf vor der Gesamtentwicklung hat, beschleunigt (Schaubild 10).

Diese Umfrageergebnisse und insbesondere die Frage nach der tatsächlichen und erwarteten Produktionsentwicklung stehen allerdings im Gegensatz zur Umfrage des

ifo Instituts zur Kapazitätsauslastung im verarbeitenden Gewerbe. Die Firmen meldeten auch noch im Juni eine steigende Kapazitätsauslastung im Vergleich zu April, wenngleich die Zunahme wesentlich schwächer war als der Anstieg zuvor. Danach mußte entweder die Produktion im ersten Halbjahr nicht stagniert, sondern noch kräftiger zugenommen haben, als jetzt vom Statistischen Bundesamt unterstellt, oder die vorhandenen Kapazitäten wären verstärkt abgebaut worden. Beides ist nicht nachvollziehbar (vgl. dazu Kasten „Zur Berechnung der Kapazitätsauslastung für das verarbeitende Gewerbe in Westdeutschland“). Zu einer kräftigen Produktionszunahme passen weder die Verschlechterung des Geschäftsklimas noch die übrigen oben erwähnten Indikatoren, insbesondere nicht die Abschwächung der europäischen Konjunktur. Ein unter diesen Bedingungen und trotz der D-Mark-Aufwertung nahezu ungebrochener Aufschwung der heimischen Industrie würde jedenfalls eine enorme Wettbewerbskraft der deutschen Wirtschaft signalisieren.

Schaubild 10

Geschäftslage und Export-Erwartungen¹⁾



1) Verarbeitendes Gewerbe, ohne Nahrungs- u. Genußmittelgewerbe, Westdeutschland. Saldo der positiven und negativen Meldungen in vH der Meldungen insgesamt, saisonbereinigt.
Quelle: ifo Konjunkturtest.

DIW'95

... aber kaum Niederschlag in der gesamtwirtschaftlichen Produktion

Angesichts des in sich weitgehend konsistenten Bildes der konjunkturellen Entwicklung müssen die Revisionen für das Jahr 1994 und die Ergebnisse für die ersten beiden Quartale 1995, die das Statistische Bundesamt jüngst für die vierteljährliche Berechnung des Bruttoinlandsprodukts vorgelegt hat, überraschen. Man erhält saisonbereinigt — je nach Verfahren — unterschiedliche Verläufe: Beim Verfahren der Deutschen Bundesbank wird für das vierte Quartal keine Beschleunigung des Wachstums mehr ausgewiesen, wie es fast alle anderen Indikatoren zeigen. Beim Berliner Verfahren ergibt sich zwar im Jahresendquartal diese Beschleunigung (von 0,6 auf 1,0 vH), im ersten Quartal 1995 kommt es aber zu keinem Rückgang der Produktion, sondern lediglich zu einer Verringerung des Wachstumstempos, und selbst diese ist gering (0,4 nach 1,0 vH). Bei der Saisonbereinigung der Deutschen

Bundesbank ist der Verlauf noch „glatter“: Nach 0,6 vH im dritten und vierten Quartal ist im ersten Quartal ein Anstieg von 0,2 vH zu verzeichnen (Schaubild 11).

Betrachtet man den starken Rückgang der Produktion in den statistisch gut belegten Bereichen des warenproduzierenden Gewerbes (also einschließlich der Bauwirtschaft), sind nur zwei Schlußfolgerungen möglich. Entweder ist die laut Statistischem Bundesamt „weitgehend zuverlässige“ Statistik für das verarbeitende Gewerbe doch falsch, oder die übrigen — weniger gut dokumentierten Bereiche der Wirtschaft — haben just im ersten Quartal eine enorme Expansion aufzuweisen. Nimmt man die vom Bundesamt für das erste Quartal ausgewiesene Entstehungsseite des Bruttoinlandsprodukts, könnte beides in gewisser Weise richtig sein. Zum einen wurden Aufschätzungen für das warenproduzierende Gewerbe vorgenommen. Zum anderen hat das Bundesamt offenbar Hinweise auf eine kräftige Entwicklung der nicht-produzierenden Bereiche. Beides ist indessen nicht ohne weiteres nachzuvollziehen.

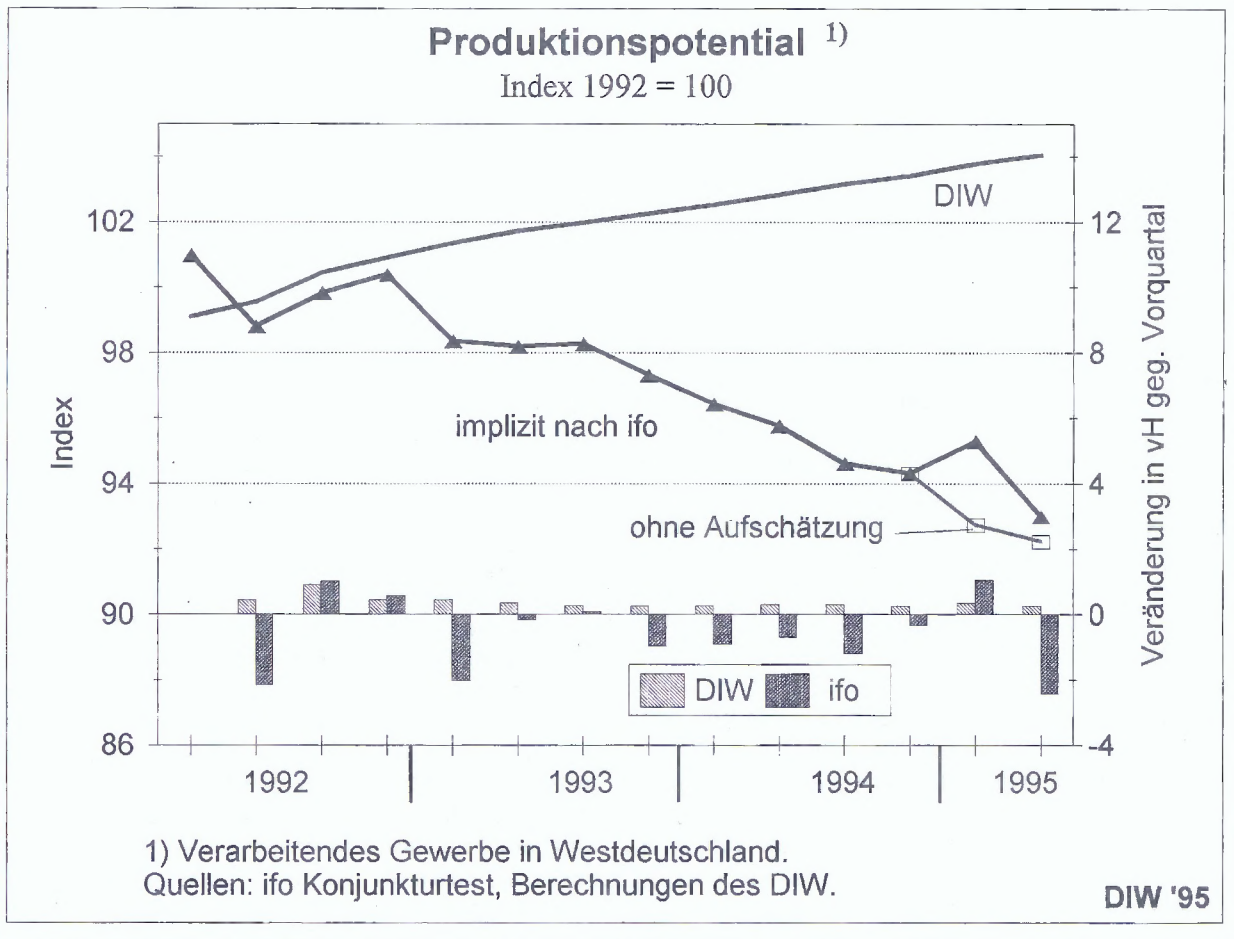
Zur Berechnung der Kapazitätsauslastung für das verarbeitende Gewerbe in Westdeutschland

Als Indiz für die Unterschätzung der Produktion im verarbeitenden Gewerbe im ersten Halbjahr 1995 wurde offensichtlich auch die Kapazitätsauslastung angesehen, die das ifo Institut jeweils für einen Monat pro Quartal durch eine Umfrage ermittelt. Nach den Ergebnissen dieser Umfrage liegt die Kapazitätsauslastung im verarbeitenden Gewerbe im ersten Halbjahr um etwa 5½ vH über dem Vorjahresstand (1. Quartal 6,4 vH, 2. Quartal 4,7 vH). Die Ergebnisse dieser Umfrage können Tendenzen abbilden, sind aber nicht geeignet, um statistische Erhebungen zu korrigieren. Wäre das der Fall, könnten die amtlich ermittelten Produktionsindizes für das erste Halbjahr in der Tat nicht richtig sein, und die vom Bundesamt für die Ermittlung des Bruttoinlandsprodukts vorgenommene Aufschätzung wäre gerechtfertigt.

Betrachtet man allerdings die Entwicklung der Kapazitätsauslastung nach ifo über einen längeren Zeitraum und analysiert man die bei einer solchen Interpretation der ifo-Zahlen implizierte Entwicklung des Produktions-

potentials (Unterschied zwischen Kapazitätsauslastung und Produktion), kommt man zu erstaunlichen Resultaten. Das danach für das verarbeitende Gewerbe unterstellte Produktionspotential sinkt fast ohne Unterbrechung seit Anfang 1992, obwohl es bis Ende 1991 im Gefolge der deutschen Einigung zu einem Investitionsboom in Westdeutschland gekommen war, der kräftiger war als alle Investitionsbelebungen der vergangenen Jahre. Mehr als erstaunlich aber ist, daß dieser Rückgang just im ersten Quartal 1995 mit einem Zuwachs von 1 vH unterbrochen worden sein soll und ihm im 2. Quartal der stärkste Rückgang der letzten beiden Jahre mit 2,4 vH folgt.

Der permanente Rückgang des Produktionspotentials der sich bei einer solchen Verwendung der ifo-Zahlen ergibt, zeigt, daß die ifo Kapazitätsauslastung nicht für Niveauvergleiche geeignet ist. Insbesondere die starken Schwankungen des impliziten Produktionspotentials von Quartal zu Quartal machen deutlich, daß aus der Entwicklung der erfragten Kapazitätsauslastung auch nicht auf die kurzfristige Entwicklung der Produktion geschlossen werden kann. Weder der Zugang an Produktions-



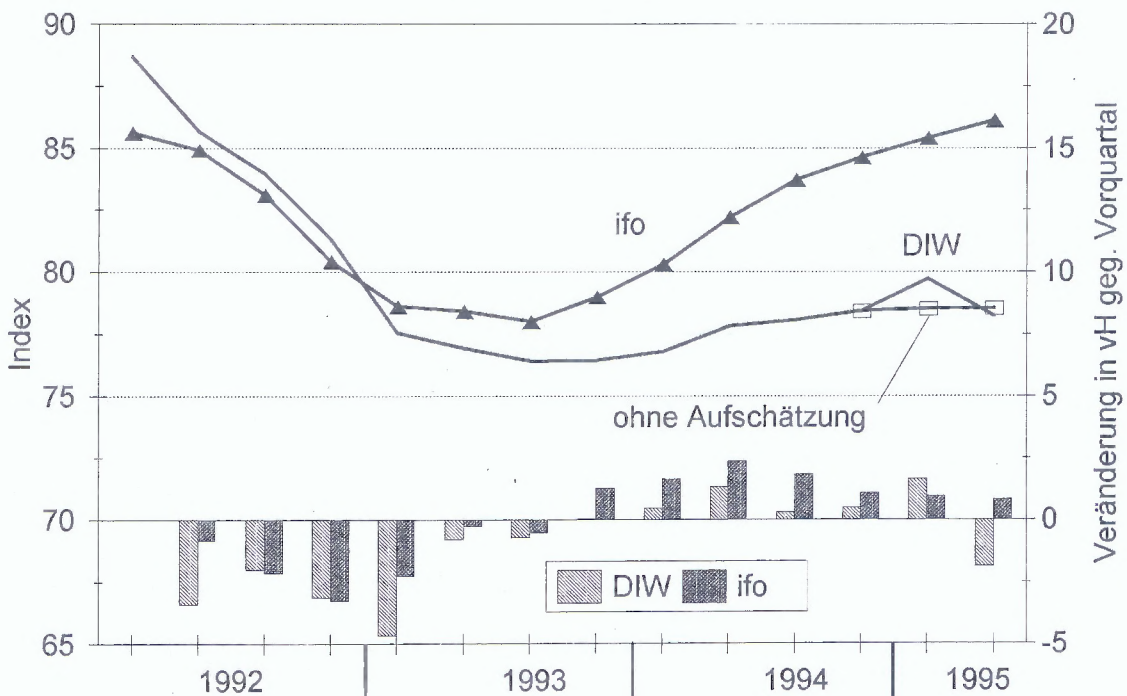
kapazitäten (die Investitionen) noch deren Abgang (Verschrottung) können unter normalen wirtschaftlichen Bedingungen — allein schon von ihrer Größenordnung her gesehen — solche Schwankungen auslösen.

Einen plausiblen Verlauf erhält man dagegen bei Verwendung des im DIW benutzten capital-vintage-Modells. Danach steigt das Produktionspotential durchgängig im Beobachtungszeitraum, wegen der nachlassenden Investitionstätigkeit im Gefolge der Rezession von 1993 an aber mit leicht nachgebenden Raten (Schaubild „Produktionspotential“). Die Kapazitätsauslastung nimmt seit Anfang 1994 zu, bleibt aber weit hinter dem Anstieg zurück, den der ifo-Index zeigt, und verharrt auch — im Gegensatz zu ifo — weit unterhalb des Niveaus, das im Zuge des Vereinigungsbooms erreicht worden war.

Eine völlig unplausible Entwicklung ergibt sich aber auch für die DIW-Kapazitätsauslastung, wenn man, wie das im Schaubild „Auslastungsgrad der Sachkapazitäten“ gezeigt ist, für die ersten beiden Quartale die vom Statistischen Bundesamt für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung geschätzten Daten zugrunde legt. Die Kapazitätsauslastung stieg dann im ersten Quartal kräftig, um im zweiten Quartal ebenso kräftig zu fallen.

Das zeigt, daß ifo Umfragen für einen solchen Zweck nicht geeignet sind. Wesentlich einleuchtendere Verläufe ergeben sich, wenn man eine Produktionsentwicklung unterstellt, die ohne eine Aufschätzung auskommt, wie sie vom Statistischen Bundesamt vorgenommen worden ist.

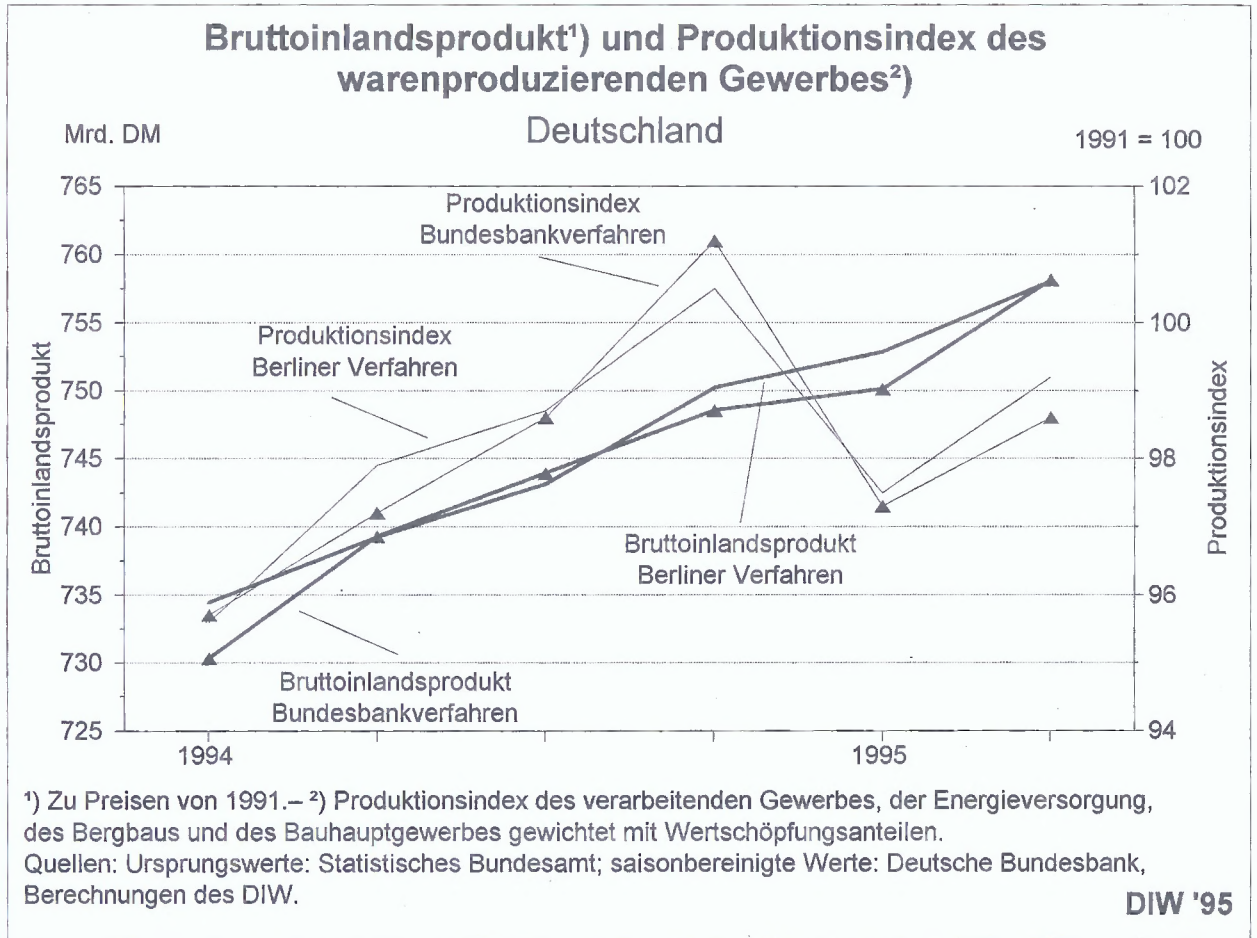
Auslastungsgrad der Sachkapazitäten¹⁾ Index 1991 = 100



1) Verarbeitendes Gewerbe in Westdeutschland.
Quellen: ifo Konjunkturtest, Berechnungen des DIW.

DIW '95

Schaubild 11



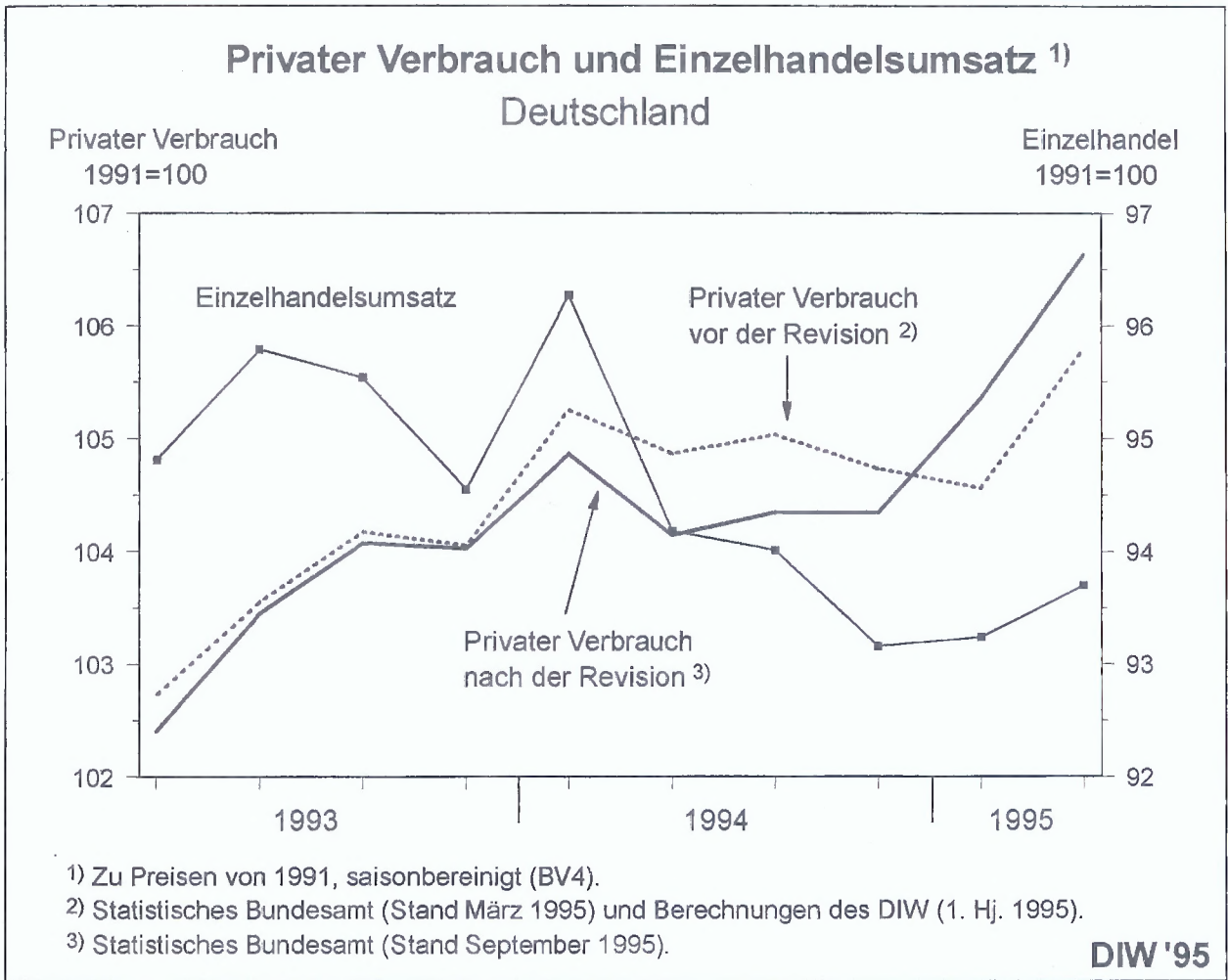
Der einzige Indikator, der — neben der erwähnten Kapazitätsauslastung des ifo Instituts — eine Aufschätzung für das verarbeitende Gewerbe nahelegt, ist die Statistik über die realen Umsätze. Würde man die dort zu verzeichnende Entwicklung anstelle der Entwicklung des üblicherweise verwendeten Produktionsindex in die Rechnung einstellen, ergäbe sich in der Tat ein höherer Zuwachs für die Bruttowertschöpfung. Kaum zu erklären ist bei einem solchen Verlauf aber, wieso sich bei den Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes im ersten Quartal die Beurteilung der Geschäftslage und vor allem die Geschäftserwartungen schon so stark eingetrübt haben. Viel plausibler ist daher die Interpretation, daß die Unternehmen bei tatsächlich sinkender Produktion Lagerbestände abgebaut haben, was ihre pessimistische Einschätzung bezüglich der weiteren Entwicklung erklären würde.

Noch weniger nachvollziehbar ist die der Entstehungsseite zugrunde liegende Entwicklung im Baubereich. Die Meldungen über geleistete Arbeitsstunden und Bauproduktion einerseits und die vom Bundesamt ausgewiesenen Bauinvestitionen andererseits passen nicht zueinander. Das ließe sich nur so interpretieren, daß die Produktivität am Bau mit Jahresbeginn sprunghaft zugenommen hat

oder die Zahl der Beschäftigten in den statistisch weniger gut erfaßten Bereichen. Nimmt man für die ersten beiden Quartale die statistisch ausgewiesenen Arbeitsstunden, so errechnet sich eine Produktivitätszunahme von 4 vH und 6,5 vH, nach 1 vH im Durchschnitt von 1994. Eine solche Entwicklung hat es in den vergangenen Jahren nicht gegeben. Wenn aber die Produktion nur wenig gesunken und die Produktivität kräftig gestiegen ist, dann ist auch hier nicht zu verstehen, wieso die Beurteilung der Geschäftslage durch die Unternehmen seit Ende letzten Jahres einbricht (laut ifo von —27 im Oktober 1994 auf —49 im August 1995).

Die Indikatoren sprechen auch nicht für den vom Bundesamt ausgewiesenen Verlauf der Nachfrageaggregate. Beim privaten Verbrauch ist im ersten Quartal 1995 eine andere Entwicklung ausgewiesen, als es aufgrund von Solidaritätszuschlag, Pflegeversicherung und spätem Wirksamwerden der Tarifierhöhungen zu erwarten gewesen wäre und als es sich aus der Entwicklung des Einzelhandels ablesen läßt (Schaubild 12). Statt Stagnation wird hier nun saisonbereinigt ein kräftiger Zuwachs des realen Verbrauchs von 1 vH angesetzt, der im zweiten Jahresviertel anhält. Bezieht man das Jahr 1994 mit in die Betrachtung ein, ist ein völlig neues konjunkturelles Bild entstan-

Schaubild 12



den: Der Anstieg im Jahr 1994, der nach der Revision schwächer als zuvor ausfällt (0,9 vH statt 1,3 vH), geht Anfang 1995 in eine dynamische Aufwärtsentwicklung über und übertrifft damit das „alte“ Niveau merklich.

Für den Export (Spezialhandel) ergibt sich infolge der Korrekturen des Bundesamtes im dritten und vierten Quartal 1994 ebenfalls ein nennenswert veränderter konjunktureller Verlauf. Das zuvor sehr hohe Niveau vom vierten Quartal 1994 ist um 4,8 Mrd. DM verringert, der Wert für das dritte Quartal 1994 dagegen um eine ähnliche Größenordnung (4,7 Mrd. DM) erhöht worden. Die saisonbereinigte Warenausfuhr verläuft nach dieser Korrektur im zweiten Halbjahr 1994 deutlich flacher. Der zuvor sehr hohe Überhang von rund 7 vH hat sich nahezu halbiert (3,8 vH). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die Auftragseingänge aus dem Ausland, die zu knapp der Hälfte aus den übrigen EU-Ländern kommen, stärker mit der alten (unkorrigierten) Entwicklung der Außenhandelsdaten korrelieren als mit der neuen. Auch der kräftige Anstieg der Exporte im zweiten Quartal 1995 ist angesichts stark rückläufiger Auftragseingänge aus dem Ausland nicht zu erklären (Schaubild 13).

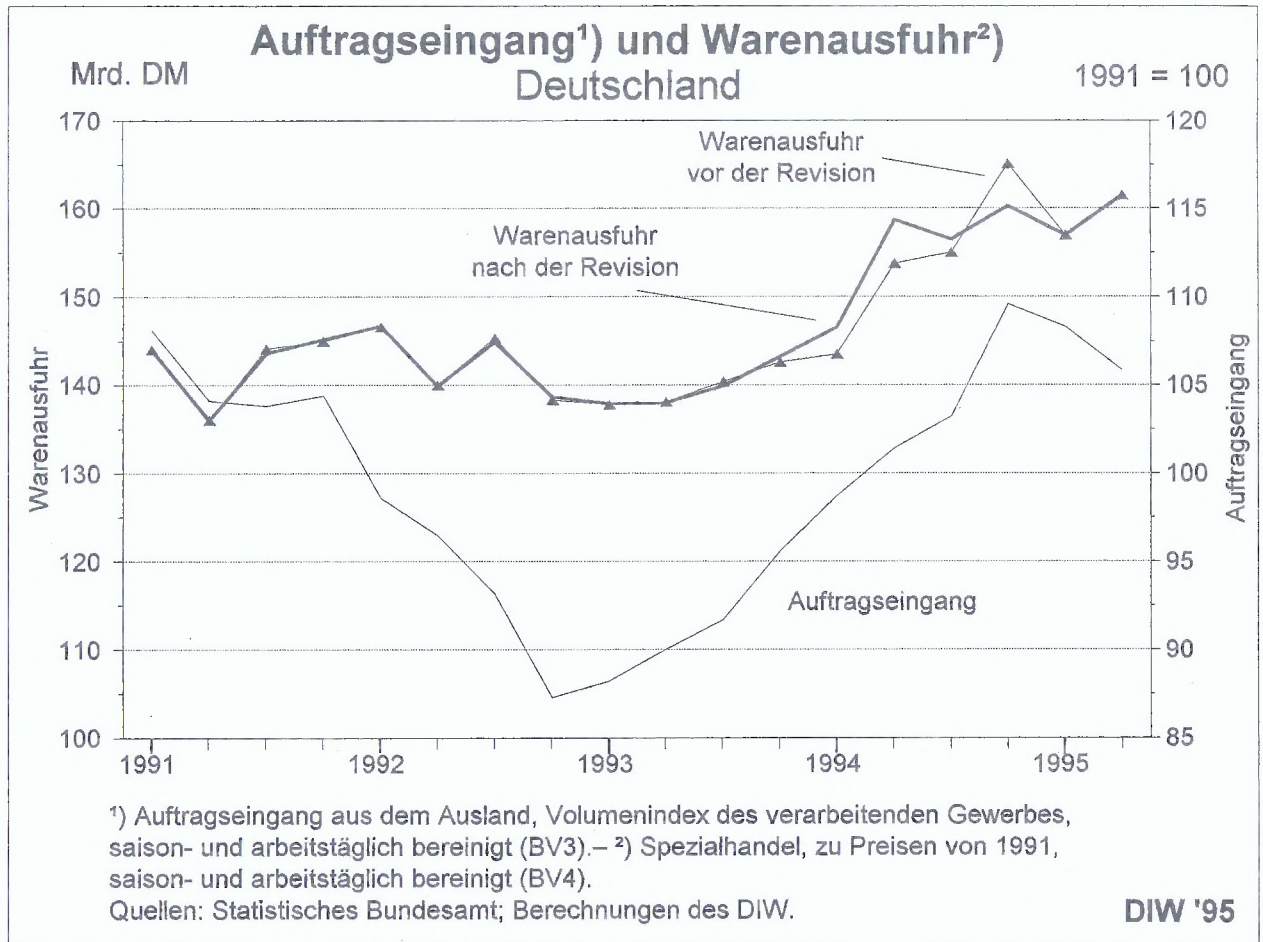
Fazit

Nimmt man alles zusammen, ergeben sich für die gesamtwirtschaftliche Produktion nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes in saisonbereinigter Rechnung konjunkturelle Verläufe, die die aufgrund der übrigen Indikatoren unzweifelhaft angezeigte konjunkturelle Abschwächung kaum oder überhaupt nicht widerspiegeln. Errechnet man aus den saisonbereinigten Werten konjunkturelle Jahresraten, ergibt sich im ersten Halbjahr (2. Quartal 1995 gegenüber 4. Quartal 1994) nach der Saisonbereinigung der Bundesbank gar eine Zunahme auf 2,6 vH nach 2,4 vH. Nach der Saisonbereinigung mittels Berliner Verfahren errechnet sich für den gleichen Zeitraum allerdings eine Abschwächung (von 3 vH auf 2 vH).

Der durch die Zahlen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes und der Saisonbereinigung der Deutschen Bundesbank vermittelte Eindruck, es gebe in Deutschland eine „anhaltende konjunkturelle Aufwärtsbewegung“⁴, täuscht. Es gibt, wie viele

⁴ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 1995, S. 54.

Schaubild 13



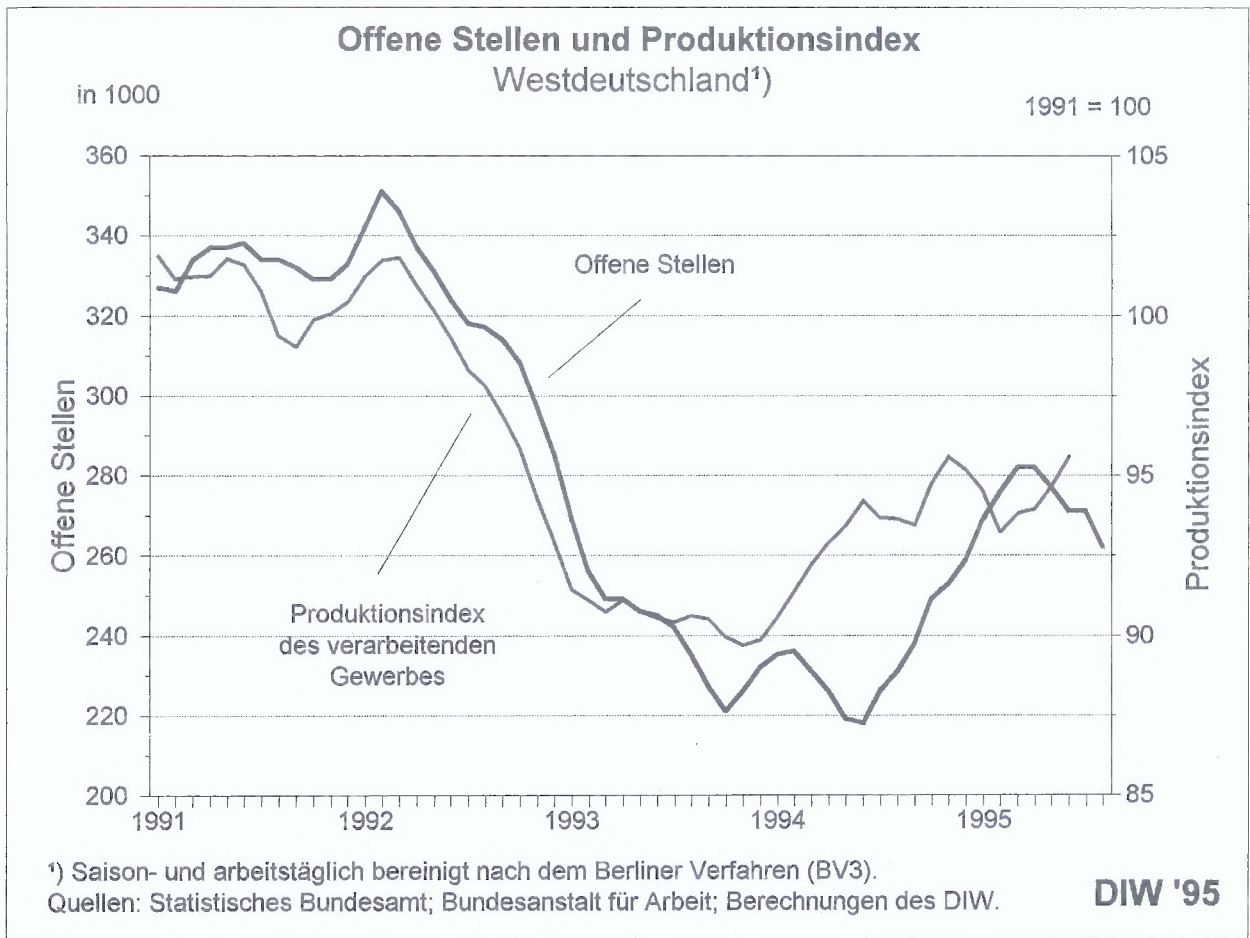
andere, weniger von Schätzungen und den jeweiligen Berechnungsmethoden abhängige Daten zeigen, eine konjunkturelle Stockung. Das DIW hat schon im Juli betont, daß trotz dieser deutlichen Abschwächung keine Rezession droht. Zu Rezessionen kam es in der Vergangenheit immer nur dann, wenn der von der Bundesbank determinierte kurzfristige Zins über den langfristigen Zins stieg oder dessen Niveau zumindest erreichte. Das ist diesmal nicht der Fall. Dennoch ist der starke Anstieg der langfristigen Zinsen im vergangenen Jahr, dem sich die europäischen Notenbanken nicht entgegenstellten, verantwortlich für die weltweit zu beobachtende Eintrübung des Konjunkturklimas.

Belastend wirkte auch die reale Aufwertung der D-Mark gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner, die schon zu Beginn des Jahres 1994 eingesetzt hatte und sich im Frühjahr 1995 erheblich verstärkte. Viele Unternehmen mußten nunmehr damit rechnen, gegenüber ausländischen Anbietern an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren. Langfristige Verträge trugen zwar dazu bei, die negativen Auswirkungen einer realen Aufwertung zu mildern; sie

konnten jedoch nicht verhindern, daß die Ertragserwartungen der Investoren spürbar gedämpft wurden. Erst als die Deutsche Bundesbank nach langem Zögern gemeinsam mit der amerikanischen und der japanischen Notenbank zugunsten des US-Dollars intervenierte und kurz darauf die Leitzinsen senkte, konnte die Höherbewertung der D-Mark teilweise korrigiert und der Schaden begrenzt werden.

Bis vor kurzem schien es, als sei an den Devisenmärkten wieder Ruhe eingekehrt. Diese Hoffnung hat sich nicht bestätigt. In der vergangenen Woche gerieten US-Dollar und italienische Lira wieder ins Rutschen. Damit wurde die Korrektur der realen Höherbewertung der D-Mark teilweise wieder rückgängig gemacht. Völlig unberechenbare Verschiebungen innerhalb des Währungsgefüges haben zur Folge, daß die Unternehmen permanenten Wechselbädern ausgesetzt werden, die Unsicherheit erzeugen und die Investitionstätigkeit beeinträchtigen. Kaum anzunehmen ist daher, daß sich die Ertragserwartungen der Unternehmen rasch erholen und die konjunkturelle Entwicklung schnell wieder an Dynamik gewinnt.

Schaubild 14



Was gerade für Deutschland schwer wiegt, ist die Tatsache, daß die konjunkturelle Stockung die Chancen zunichte gemacht hat, die Arbeitslosigkeit rasch wieder auf das Niveau, das vor der Rezession von 1993 erreicht worden war, zu senken. Die im Jahr 1993 entstandene Arbeitslosigkeit ist eindeutig konjunkturell verursacht. Sie wird sich jetzt strukturell verhärten, weil Dequalifikations- und Demotivationsprozesse bei anhaltender Arbeitslosigkeit die Reintegration erschweren. Dabei war die deutsche Wirtschaft im vergangenen Jahr schon auf einem guten Wege, den Abbau dieser konjunkturellen Arbeitslosigkeit rasch zu bewältigen. Der Rückgang der Zahl der Arbeitslosen und der Anstieg der offenen Stellen zeigt das. Mit einer gewissen Verzögerung folgt auf eine konjunkturelle Belebung eine Zunahme der Zahl der offenen Stellen (Schaubild 14). So war es auch 1994. Daß jetzt die Zahl der offenen Stellen in Ost- und Westdeutschland zurückgeht, läßt allerdings wegen des engen Zusammenhangs in der Vergangenheit darauf schließen, daß sich die konjunkturelle Entwicklung abgeschwächt hat. Manche Beobachter glauben allerdings, die Lohnrunde '95 habe die Unternehmen „versichert“, so daß bei Neueinstellungen eher gezögert wurde. Außerdem wurden bestehende Arbeitsplätze gele-

gentlich abgebaut, um die Kostenbelastung zu reduzieren⁵. Dafür gibt es allerdings keinen empirischen Beleg.

Der Hinweis der Deutschen Bundesbank auf die Bedeutung der „Löhne“ als Preis für den Arbeitseinsatz hilft nicht weiter. Offen ist z.B., welche Löhne damit gemeint sind, Nominallöhne, Reallöhne oder Lohnstückkosten. Wäre die Konjunktur so gut, wie vom Bundesamt und der Bundesbank angenommen, hätten die Unternehmen die Nominallohnerhöhungen leicht in den Preisen weitergeben können. Daß das nicht geschieht, ist wiederum Ausdruck der schwachen Konjunktur. Insofern dürfte auch die Gewinnentwicklung wesentlich ungünstiger verlaufen sein, als sie sich nach der Aufschätzung darstellt. Nur wer einen ähnlich engen Zusammenhang zwischen dem Lohnabschluß (in einer Branche) und der gesamten Arbeitsnachfrage nachweist wie zwischen Konjunktur und Arbeitsnachfrage, mag die Bedeutung dieses Indikators für die konjunkturelle Entwicklung relativieren. Es gibt gute Gründe, den Metallabschluß '95 aus mittelfristiger Perspektive zu kritisieren, und das DIW hat das ohne Einschränkungen getan; mit der konjunkturellen Abschwächung hat er nichts zu tun.

⁵ Deutsche Bundesbank a.a.O., S. 9.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforchung

Erscheinen seit 1967.

- Heft 143 **Untersuchungen zur Einkommensverteilung und -umverteilung in der DDR 1988 nach Haushaltsgruppen und Einkommensgrößenklassen auf der methodischen Grundlage der Verteilungsrechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung.** Von Klaus-Dietrich Bedau, Jürgen Boje, Dietmar Dathe, Ruth Grunert, Volker Meinhardt, Jochen Schmidt, Heinz Vortmann. 193 S. 1993. (3-428-07833-0). DM 106,— / öS 827,— / sFr 106,—.
- Heft 144 **Modellrechnung zu den steuerlichen Effekten des Wohnungsbaus mit Bezug auf globale Ergebnisse der Einkommenssteuerstatistik.** Von Bernd Bartholmai. 95 S. 1993. (3-428-07838-1). DM 82,— / öS 640,— / sFr 82,—.
- Heft 145 **Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels für die Bundesrepublik Deutschland.** Von Hans J. Petersen, Fritz Franzmeyer, Herbert Lahmann, Siegfried Schultz und Christian Weise. 311 S. 1993. (3-428-07841-1). DM 158,— / öS 1.233,— / sFr 158,—.
- Heft 146 **Analyse der direkten und indirekten Förderungseffekte für einen Wohnungsbaujahrgang am Beispiel Hamburgs.** Von Bernd Bartholmai. 110 S. 1993. (3-428-07862-4). DM 88,— / öS 687,— / sFr 88,—.
- Heft 147 **Finanzielle und finanzpolitische Konsequenzen eines gemeinsamen Bundeslandes Berlin-Brandenburg.** Von Dieter Vesper. 138 S. 1993. (3-428-07897-7). DM 96,— / öS 749,— / sFr 96,—.
- Heft 148 **Die Weltbevölkerung von den Anfängen des anatomisch modernen Menschen bis zu den Problemen seiner Überlebensfähigkeit im 21. Jahrhundert.** Von Rolf Krengel. 124 S. 1994. (3-428-07993-0). DM 98,— / öS 765,— / sFr 98,—.
- Heft 149 **Berechnung und Bewertung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern.** Von Heinz Enderlein, Uwe Kunert und Heike Link. 178 S. 1994. (3-428-07992-2). DM 114,— / öS 890,— / sFr 114,—.
- Heft 150 **Quantitative Szenarien zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2000.** Von Bernd Görzig, Martin Gornig und Erika Schulz. 114 S. 1994. (3-428-08001-7). DM 98,— / öS 765,— / sFr 98,—.
- Heft 151 **Wechselwirkungen zwischen Infrastrukturausstattung, strukturellem Wandel und Wirtschaftswachstum.** Von Stefan Bach, Martin Gornig, Frank Stille und Ulrich Voigt. 249 S. 1994. (3-428-08188-9). DM 138,— / öS 1077,— / sFr 138,—.
- Heft 152 **Arbeitslosenstruktur und Bewegungen bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Berlin.** Von Klaus-Peter Gaulke. 179 S. 1994. (3-428-08187-0). DM 118,— / öS 921,— / sFr 118,—.
- Heft 153 **Gesamtwirtschaftliche Position der Medien in Deutschland 1982-1992.** Von Wolfgang Seufert. 263 S. 1994. (3-428-08255-9). DM 142,— / öS 1108,— / sFr 142,—.
- Heft 154 **Zeitreihen für das Bauvolumen in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Bernd Bartholmai unter Mitarbeit von Jochen A. Hübener, Manfred Melzer, Joachim Schintke und Nicolai Mynter. 115 S. 1994. (3-428-08256-7). DM 98,— / öS 765,— / sFr 98,—.
- Heft 155 **Technologische Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland — Theoretische und empirische Aspekte einer international vergleichenden Analyse.** Von Dieter Schumacher, Heike Belitz, Alfred Haid, Kurt Hornschild, Hans J. Petersen, Florian Straßberger, Harald Trabold unter Mitarbeit von Marian Beise. 369 S. 1995. (3-428-08360-1). DM 178,— / öS 1.389,— / sFr 178,—.
- Heft 156 **Aufbau des industriellen Mittelstands in den neuen Bundesländern.** Von Heike Belitz, Dietmar Edler, Frank Fleischer, Kurt Hornschild, Angela Scherzinger und Florian Straßberger. 191 S. 1995. (3-428-08372-5). DM 122,— / öS 952,— / sFr 122,—.
- Heft 157 **Wirtschaftliche Aspekte einer Vereinigung der Länder Brandenburg und Berlin.** Von Thomas Döring, Kurt Geppert, Manfred Horn, Eckhard Kutter und Dieter Vesper. 304 S. 1995. (3-428-08373-3). DM 158,— / öS 1.233,— / sFr 158,—.
- Heft 158 **Industriegüterimporte der EG aus Lateinamerika — Rahmenbedingungen und Perspektiven —.** Von Hans J. Petersen, Uta Möbius, Katharina Müller, Siegfried Schultz und Christian Weise. 218 S. 1995. (3-428-08393-8). DM 132,— / öS 1.030,— / sFr 132,—.
- Heft 159 **Ein System von Input-Output-Tabellen für die Bundesrepublik Deutschland — Konzeption, Erstellung, Auswertung.** Von Utz-Peter Reich, Reiner Stäglin, Carsten Stahmer unter Mitarbeit von Joachim Schintke und Wolfgang Eichmann. 324 S. 1995. (3-428-08394-6). DM 164,— / öS 1.280,— / sFr 164,—.
- Heft 160 **Auslandsinvestitionen ostasiatischer Länder in Europa und in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Siegfried Schultz. 225 S. 1995. (3-428-08408-X). DM 132,— / öS 1.030,— / sFr 132,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Rolf-Dieter Postlep, Dr. Wolfram Schreitt, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Neuregelung der Wohneigentumsförderung. Bearbeitet von Stefan Bach und Bernd Bartholmai. —
Zur wirtschaftlichen Lage in Deutschland im ersten Halbjahr 1995. Bearbeitet vom Arbeitskreis Konjunktur.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

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

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

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

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304