

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Jahn (Münster), Dr. Möller, Dr. Schneider, Röhner, Dörflinger, Dr.-Ing. Kansy, Link, Magin, Niegel, Frau Pack, Zierer, Biehle, Buschbom, Bühler (Bruchsal), Clemens, Dr. Faltlhauser, Dr. Götz, Günther, Dr. Hennig, Hinsken, Dr. Jobst, Jung (Lörrach), Kraus, Keller, Linsmeier, Lintner, Maaß, Dr. Marx, Dr. Olderog, Repnik, Rossmanith, Sauer (Salzgitter), Sauer (Stuttgart), Sauter (Epfendorf), Sauter (Ichenhausen), Dr. Schroeder (Freiburg), Schwarz, Sick, Spilker, Würzbach, Schulze (Berlin), Ruf und der Fraktion der CDU/CSU

— Drucksache 9/1562 —

Talfahrt des Eigenheimbaus

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – W II 1 – R 07 – 4 – hat mit Schreiben vom 22. April 1982 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

Die Bundesregierung ist – anders als die Fragesteller – der Auffassung, daß der in den letzten Jahren zu beobachtende Rückgang der Baugenehmigungen im Eigenheimbau im wesentlichen auf die in diesem Sektor eingetretenen Verschlechterungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen ist.

Der Rückgang der Baugenehmigungen im Eigenheimbau in den vergangenen Jahren ist mit dem Anstieg der Finanzierungskosten, einem überproportionalen Anstieg der Baulandpreise, einem aus vielerlei Gründen hohen Niveau der Baukosten sowie insbesondere im letzten Jahr gedämpften Einkommenserwartungen zu erklären. Demgegenüber waren die zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen getroffenen Maßnahmen zum Abbau der Sparförderung für die aktuelle Entwicklung der Baugenehmigungen von untergeordneter Bedeutung.

Die Bundesregierung begegnet dieser auch von ihr mit Sorge beobachteten Entwicklung im Eigenheimbau auf zweierlei Weise:

Zum einen trägt sie mit ihrer auf Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und auf Senkung des Kosten- und Preisauftriebs zielen-

den Wirtschafts- und Finanzpolitik, die gleichzeitig Spielraum für eine Lockerung der Kreditpolitik der Bundesbank schaffen soll, zu einer allmählichen Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bei. Zum anderen hat sie die steuerlichen Rahmenbedingungen für die Bildung von Wohneigentum verbessert und Gesetzesvorschläge zur Schaffung günstigerer Bedingungen für die Baulandbeschaffung eingebracht. Die Abschreibungshöchstsätze nach § 7 b EStG wurden im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser sowie für Eigentumswohnungen um jeweils 50 000 DM erhöht; mit der Einführung einer „Kinderkomponente“ für Wohneigentümer, die die Vergünstigungen nach § 7 b EStG in Anspruch nehmen, sind die Belastungen zu Beginn der Nutzungsphase der Investition für acht Jahre merklich gesenkt worden.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Verbesserungen im bodenrechtlichen Bereich sollen zusammen mit der vorgesehenen höheren Besteuerung baureifen Baulandes dazu beitragen, mehr Bauland insbesondere auch für den Eigenheimbau zur Verfügung zu stellen.

1. Wie hat sich die Zahl der Baugenehmigungen für Einfamilienhäuser, die schon von 1978 bis 1980 stetig von nahezu 185 000 auf 135 000 gefallen war, im Jahresverlauf 1981 entwickelt?
2. Wie hat sich die Zahl der Baugenehmigungen für Zweifamilienhäuser, die in den Jahren von 1978 bis 1980 jeweils noch geringfügige Steigerungen erfuhr, im Jahresverlauf 1981 entwickelt?

Aus nachstehender Tabelle wird deutlich, daß sich die Baugenehmigungen für Ein- und Zweifamilienhäuser von 1978 bis 1981 gegenläufig entwickelt haben. Während die Baugenehmigungen für Einfamilienhäuser von 1978 bis 1981 von rd. 184 000 auf rd. 101 000 abgenommen haben, sind im gleichen Zeitraum die Baugenehmigungen für Zweifamilienhäuser von rd. 43 700 auf rd. 46 800 gestiegen. Allerdings haben sich hier die Zuwachsraten bis 1980 deutlich abgeschwächt; der 1981 zu beobachtende Rückgang von – 0,8 v.H. fiel nur gering aus.

Baugenehmigungen
Eigenheime und Eigentumswohnungen
— Neubau —

Jahr	Einfamilien-		Zweifamilien-		Eigentumswohnungen	
	Anzahl	Veränderung (±) gegenüber Vorjahr	Anzahl	Veränderung (±) gegenüber Vorjahr	Anzahl	Veränderung gegenüber Vorjahr
		v.H.		v.H.		v.H.
1978	183 973	+ 14,8	43 735	+ 25,0	.	.
1979	160 873	– 12,6	44 619	+ 2,0	51 246	.
1980	135 070	– 16,0	47 212	+ 5,8	59 082	+ 15,3
1981 ¹⁾	101 053	– 25,2	46 833	– 0,8	67 418	+ 14,1

¹⁾ vorläufig

Dem Rückgang bei Einfamilienhäusern steht eine Zunahme an Baugenehmigungen für Eigentumswohnungen (für die allerdings offizielle Statistiken erst ab 1980 zur Verfügung stehen) von rd. 59 000 im Jahre 1980 auf rd. 67 000 im Jahre 1981 gegenüber. Dies bedeutet eine Steigerungsrate gegenüber dem Vorjahr von 14 v.H.

Im Jahresverlauf 1981 hat sich der Rückgang in den Baugenehmigungen verstärkt. Während bei Einfamilienhäusern im ersten Quartal 1981 gegenüber dem Vorquartal ein Rückgang von rd. 26 v.H. zu verzeichnen war, belief er sich im vierten Quartal auf rd. 33 v.H. Bei Zweifamilienhäusern war im ersten Quartal 1981 ein Zuwachs von rd. 10 v.H. zu verzeichnen; im vierten Quartal nahmen die Baugenehmigungen in diesem Bereich um rd. 19 v.H. ab.

3. Mit welcher weiteren Entwicklung der Zahl der Baugenehmigungen für Ein- und Zweifamilienhäuser rechnet die Bundesregierung für das laufende Jahr?

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Nachfrage nach Eigenheimen im Laufe dieses Jahres aufgrund der verbesserten wirtschaftlichen und steuerlichen (Verbesserung des § 7 b EStG mit „Kinderkomponente“ und des § 7 Abs. 5 EStG) Rahmenbedingungen allmählich wieder steigen wird. Dies wird sich zunächst jedoch nicht in vollem Umfang in der Entwicklung der Baugenehmigungen niederschlagen, weil Bauträgergesellschaften zunächst in erster Linie darum bemüht sein werden, den Bestand noch nicht verkaufter Eigenheime zu verkleinern.

4. Wo liegen nach Einschätzung der Bundesregierung die Ursachen für die besorgniserregende Talfahrt des Eigenheimbaus?

Wie bereits in der einleitenden Bemerkung angeführt, sieht die Bundesregierung als Ursache für die rückläufige Nachfrage insbesondere die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Während noch 1978 das Zinsniveau bei ca. 6 v.H. lag, stieg es bis 1981 auf im Durchschnitt ca. 11 v.H. Hinzutreten die in den letzten Jahren gedämpfteren Einkommenserwartungen, überproportional steigende Bodenkosten und damit insgesamt stark verschlechterte Relationen von Einkommen und Belastung aus dem Erwerb. Zusätzlich ist von Bedeutung, daß Bauträgergesellschaften wegen der aufgetretenen Absatzstockungen zurückhaltend bei der Planung für neue Wohnungsbauprojekte reagiert haben.

5. Welchen Umfang haben angesichts der gegenwärtigen Höhe der Kapital- und Baukosten die Nachteile erreicht, die dem Bauherrn eines selbstgenutzten Eigenheimes aus der pauschalierten Besteuerung nach § 21 a EStG erwachsen und die die Bundesregierung in ihrem Achten Subventionsbericht (Drucksache 9/986, S. 46) bereits bei dem Baujahrgang 1975 als ganz erheblich anerkannt hat?

Die ursprünglich aus Vereinfachungsgründen eingeführte pauschalierte Nutzungswertbesteuerung nach § 21 a EStG, die beim

vollständig eigengenutzten Wohneigentum Anwendung findet, bedeutet bei isolierter Betrachtung keine Benachteiligung für Bauherren bzw. Erwerber. Diese Regelung begrenzt im wesentlichen die Möglichkeiten der Entlastung im steuerlichen Bereich auf § 7 b EStG; Schuldzinsen können nur bis zur Höhe des (sehr niedrigen) pauschalierten Grundbetrages abgesetzt werden. Im Vergleich zu den Regelungen der „Normalbesteuerung“, die für teilweise selbstgenutzte Wohngebäude gelten und deren Kennzeichen der unbegrenzte Werbungskostenabzug (im wesentlichen Schuldzinsen) ist, ergeben sich allerdings Nachteile, wenn die Pauschalbesteuerung im Einzelfall eine ins Gewicht fallende Begrenzung der tatsächlich anfallenden Werbungskosten bedeutet. Dies ist in der Regel bei Eigentümern mit hohem Fremdfinanzierungsanteil der Fall.

Je höher der Fremdfinanzierungsanteil, je höher der Kapitalmarktzins und je höher das Einkommen der Bauherren ist, desto größer stellen sich die Vorteile der „Normalbesteuerung“ gegenüber der Pauschalbesteuerung dar.

Nach wie vor bietet in einer nicht geringen Zahl von Fällen, wie z.B. beim Bau von Eigenheimen in ländlichen Gebieten bei hohem Anteil von Eigenleistungen (eigenes Baugrundstück, hohe Selbst- und Verwandtenhilfe) der § 7 b EStG in Verbindung mit der pauschalierten Besteuerung nach § 21 a EStG einen Vorteil.

Durch die Heraufsetzung der Abschreibungshöchstbeträge gemäß § 7 b EStG sowie die gleichzeitige Einführung einer „Kinderkomponente“ für Eigentümer, die von den Regelungen des § 7 b EStG Gebrauch machen, sind die relativen „Nachteile“ der Pauschalbesteuerung teilweise abgebaut worden.

6. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen der von ihr bereits im Mai 1981 angekündigten Ausdehnung dieser den Bauherren benachteiligenden pauschalen Besteuerung auch auf selbstgenutzte Zweifamilienhäuser und der Tatsache, daß nun auch der bisher noch stete Zuwachs an Baugenehmigungen für Zweifamilienhäuser im 3. Quartal 1981 erstmals in einen Rückgang umgeschlagen ist?

Mit der Ausdehnung der pauschalierten Besteuerung nach § 21 a EStG auf alle vom Eigentümer vollständig selbstgenutzte Gebäude ist das Ziel verfolgt worden, die bei sog. unechten Zweifamilienhäusern gegenüber Einfamilienhäusern aufgetretenen, ungerechtfertigten steuerlichen Vorteile abzubauen. Von entscheidender Bedeutung für den Rückgang der Baugenehmigungen für Zweifamilienhäuser sind nach Auffassung der Bundesregierung die insgesamt für den Eigenheimbau ungünstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

7. Wie hat sich die Wohneigentumsquote in der Bundesrepublik Deutschland seit 1978 entwickelt im Vergleich zu der Zielsetzung der Bundesregierung, sie jährlich um 1 v.H. zu erhöhen, und welche Konsequenzen wird die Bundesregierung daraus ziehen?

Über die Entwicklung der Wohneigentumsquote seit 1978 kann erst die nächste statistische Erhebung über Wohnungsbestand,

Wohnungsnutzung und Haushaltsentwicklung Aufschluß geben. Dies wird nach Durchführung der Volkszählung 1983 der Fall sein.

Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die Wohneigentumsquote, die 1978 38 v.H. betrug, weiter gestiegen ist. Dafür spricht nicht nur der hohe Anteil der Produktion von Wohneigentum im Wohnungsneubau, sondern auch die laufende Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen.

8. Wird die Bundesregierung auch im Eigenheimbereich eine Besteuerung wie bei Mehrfamilienhäusern zulassen, insbesondere auch dem Eigenheimer die Möglichkeit der steuerlichen Berücksichtigung der hohen Belastung durch Kapitalkosten (Schuldzinsenabzug) einräumen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß eine so weit gehende Änderung der steuerlichen Rahmenbedingungen ohne eine vertiefende Analyse der Wirkungen des für den Wohnungsbau maßgeblichen Steuerrechts nicht in Betracht gezogen werden kann. Der Bericht der Bundesregierung über die Wirkungsweise des wohnungspolitischen Instrumentariums, der demnächst vorgelegt wird, wird derartige Analysen enthalten.

Die Bundesregierung ist zudem der Auffassung, daß die zwischenzeitlich insgesamt verbesserten Rahmenbedingungen für den Bau und Erwerb von Wohneigentum dazu beitragen werden, die Nachfrage im Wohnungssektor wieder zu beleben.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung des Eigenheimbaus im Hinblick auf dessen Auswirkungen auf die Sicherheit der Arbeitsplätze im Baubereich?

Der Rückgang der Nachfrage nach Bauleistungen im Wohnungsbau hat mit dazu beigetragen, daß im Bausektor zur Zeit eine hohe Arbeitslosigkeit zu verzeichnen ist.

Die Bundesregierung erwartet, daß von den inzwischen beschlossenen Verbesserungen der wirtschaftlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau sowie den bauwirtschaftlich wirksamen Beschlüssen im Rahmen der Operation 1982 und der Gemeinschaftsinitiative beschäftigungswirksame Impulse ausgehen werden.

10. Hält die Bundesregierung Berechnungen des Deutschen Volksheimstättenwerkes für zutreffend, nach denen von der gesamten Wohnungsbauförderung – entgegen verschiedentlich geäußerten Ansichten – nur knapp 55 v. H. auf den Eigenheimbereich entfallen und wonach zur Förderung von Wohneigentum im Durchschnitt an direkten und indirekten Subventionen nur rd. 37 000 DM pro Einheit erforderlich wären, pro Mietwohnung dagegen 84 000 DM aufgebracht werden mußten, und wie beurteilt die Bundesregierung dieses Ergebnis im Hinblick auf die Effizienz der staatlichen Wohnungsbauförderung?

Eine eindeutige Zuordnung verschiedener wohnungspolitischer Instrumente insbesondere aus dem Bereich des Steuerrechts in die

Kategorie von „Subventionen“ hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend als problematisch erwiesen. Ehemals eindeutig als Steuervergünstigung konzipierte Abschreibungsregelungen, so z.B. nach § 7 b EStG, haben sich im Vergleich zur „Normalbesteuerung“ aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Kosten- und Zinsentwicklungen in vielen Fällen als relative Benachteiligung herausgestellt. Hierauf hat die Bundesregierung bereits in ihrem Subventionsbericht (Drucksache 9/986) hingewiesen. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsminister stellt die Tatsache heraus, daß „Begünstigungswirkungen des Steuerrechts im wesentlichen nicht durch gezielte steuerliche Subventionen“ entstehen.

Berücksichtigt man über die üblicherweise als Subvention bezeichneten Instrumente hinaus die allgemeinen steuerlichen Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau, so kann gesagt werden, daß die Wirkungen dieser Regelungen pro Wohnung im Bereich des Mietwohnungsbaus größer sind, als die Wirkungen im Bereich des eigengenutzten Wohneigentums.

Dabei ist darauf hinzuweisen, daß die besonders günstigen Investitionsbedingungen für Wohneigentum in ländlichen Gebieten mit niedrigen Bodenkosten und großen Möglichkeiten zur Selbsthilfe den „Entlastungsbedarf“ pro Wohneinheit niedrig halten, während in städtischen Regionen mit vorwiegend kapitalintensivem Mietwohnungsbau die gesamten steuerlichen Wirkungen zusammen mit den direkten Subventionen verhältnismäßig hoch ausfallen, um Investitionsentscheidungen positiv zu beeinflussen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Effizienz der Wohnungspolitik nicht an der Höhe der pro Wohneinheit zur Verfügung gestellten Subventionen zu messen ist, sondern insbesondere an den erzeugten Anstoßeffekten, den Verteilungswirkungen sowie weiteren sozial- und familienpolitischen Kriterien.

11. Welche Bedeutung mißt die Bundesregierung der Bausparfinanzierung als wesentlichem Bestandteil der Wohnungsbaufinanzierung bei, und sieht die Bundesregierung in der Bausparfinanzierung einen konjunkturstabilisierenden Faktor?

Die Bundesregierung hat mehrfach, u. a. in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage „Verbesserung der Bausparförderung“ (Drucksache 8/3304) darauf hingewiesen, daß sie der Bausparfinanzierung namentlich wegen der (in den Grenzen der allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen) konjunkturstabilisierenden Wirkungen des Bausparsystems einen hohen Stellenwert beimißt.

12. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, daß jede Mark, die in das Bausparsystem eingezahlt wird (einschließlich der staatlichen Aufwendungen für die Bausparförderung), unmittelbar in den Wohnungsbau investiert wird und darüber hinaus erhebliche weitere Beträge für Wohnungsbauinvestitionen induziert?

Die Bausparkassen nehmen innerhalb der Kreditwirtschaft insofern eine Sonderstellung ein, als sie Zweckspargemeinschaften organisieren, deren Sparziel auf wohnungswirtschaftliche Investi-

tionen beschränkt ist. Es ist selbstverständlich, daß in solchen Zweckspargemeinschaften der weitaus überwiegende Teil der eingezahlten Beträge unmittelbar für solche Zwecke zur Verfügung gestellt wird.

Nicht zuletzt aus diesem Grunde hat die Bundesregierung bei den letzten Änderungen im Bereich des Spar-Prämiengesetzes, des Wohnungsbau-Prämiengesetzes und des Dritten Vermögensbildungsgesetzes den Begünstigungsvorsprung für das Bausparen durch den Wegfall der Sparprämie und die prozentuale Abstufung der Arbeitnehmer-Sparzulage verstärkt.

13. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen der Reduzierung der Bausparförderung und den real offenbar abnehmenden Finanzierungsmöglichkeiten des Bausparens, und wird die Bundesregierung Vorschläge unterbreiten, um dieser Tendenz mit ihren negativen Folgen für die Arbeitsplätze entgegenzutreten?
14. Ist die Bundesregierung bereit,
 - a) die für den Erhalt von Bausparprämien maßgebenden Einkommensgrenzen von 24 000/48 000 DM der Einkommensentwicklung und Geldentwertung anzupassen,
 - b) die prämiengünstigten Höchstbeträge von 800/1 600 DM der Entwicklung der Baukosten anzupassen,
 - c) die Verlängerung der Sperrfrist für die prämienschädliche Verwendung von Bausparmitteln von zehn Jahren wieder auf sieben Jahre zurückzunehmen?

Die Bundesregierung sieht keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der mit der Haushaltskonsolidierung vorgenommenen Einschränkung der Bausparförderung und den abnehmenden Finanzierungsmöglichkeiten des Bausparens, zumal die Bausparförderung im Vergleich zu anderen Sparformen weiterhin deutliche Anreize bietet. Die Bundesregierung hält an ihren Beschlüssen fest.

