

Bau und Besitzform von Wohnungen in Deutschland

von Egon Bellgardt

Zusammenfassung der gleichnamigen Habilitationsschrift

Einleitung

Die Motivation zur vorliegenden Arbeit beruht auf zwei herausragenden Charakteristika des deutschen Kapitalstocks:

- (1) Dieser besteht zu mehr als 45 Prozent aus Wohnbauten, die sich in vielerlei Hinsicht deutlich von den Ausrüstungen sowie den übrigen Bauten unterscheiden und eine eigenständige Analyse der Bestimmungsgründe erfordern.

Im ersten Teil der Arbeit wird daher die mittelfristige regionale Veränderung des Wohnungsbestandes durch Bauinvestitionsfunktionen beschrieben. Hierzu wird insbesondere auf die Bautätigkeitsstatistik und Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Bundesländer zurückgegriffen.

- (2) Zum anderen fällt auf, dass die meisten Wohnungen Mietwohnungen sind und Deutschland damit im Vergleich mit westlichen Industrienationen eine geringe Eigentümerquote aufweist.

Im zweiten Teil der Arbeit wird daher die Besitzwahlentscheidung der Haushalte unter besonderer Berücksichtigung der Kostenunterschiedlicher Besitzformen untersucht. Einen besonderen Schwerpunkt stellen hierbei Szenarien der Besteuerung selbstgenutzten Wohnraums dar. Datengrundlage ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Diese enthält neben detaillierten haushaltsbezogenen Angaben (z. B. Einkommen, Vermögen, Schulden) auch wohnungsbezogene Informationen (z. B. Größe, Alter, Lage) von mehr als 40000 Haushalten.

Längerfristige makroökonomische Entwicklung des Wohnungsbestandes

In längerer Sicht zeigt sich, dass die seit 1950 entstandenen Wohnungen nur zum Teil durch eine wachsende

Bevölkerung erklärt werden können. Bedeutend sind hier veränderte Wohngeohnheiten, die einen höheren Wohnungsbestand erforderlich machen. Zumein ist hier die Verringerung der Zahl der Haushalte zu nennen, die sich eine Wohnung teilen. Dieser Rückgang war besonders in der unmittelbaren Nachkriegszeit markant, setzte sich aber auch bis in die Gegenwart fort. Zum anderen hat sich die Haushaltsgröße von 3,0 Personen je Haushalt im Jahre 1950 auf 2,2 Personen im Jahre 1998 verringert.

Mittelfristige regionale Entwicklung des Wohnungsbestandes

Auffälligste Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist der deutliche Rückgang fertiggestellter Wohnungen seit den 1970er Jahren bis 1987 und der danach beobachtbare Wiederanstieg.

Parameter der geschätzten Investitionsfunktionen

Variable	Zins-Modelle		Q-Modelle	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Länderdummies	Ja	Nein	Ja	Nein
Bevölk.-Dichte ^{a)}		-1,68 (-21,83)		-1,83 (-19,64)
Geograph. Lage ^{b)}		-0,15 (-11,12)		-0,19 (-10,00)
Realzins	-0,45 (-5,09)	-0,46 (-5,16)		
Q			0,98 (3,05)	0,76 (2,33)
Realeinkommen	0,90 (3,85)	1,23 (9,91)	0,90 (3,58)	1,18 (9,19)
r ²	0,86	0,75	0,88	0,80

Anmerkung: Angegeben sind die Parameter, darunter die *t*-Werte. Die Parameterwerte von Länderdummies und Regression konstanten sind nicht wiedergegeben. a) Logarithmiert. b) Mittlerer Breitengrad.

Zur Untersuchung der konjunkturellen Bestimmungsgründe dieser Entwicklung werden Längsschnitts-Querschnitts-Bauinvestitionsfunktionen für Bundesländer mit Methodender Panelanalyse ge-

schätzt. Als Investitionsindikator werden die realen Baugenehmigungen (in Kubikmetern umbauten Raums) pro Kopf der Bevölkerung herangezogen.

Im Vergleich zu Spezifikationen, die den mit Tobin's vergleichbaren Renditequotient als Exogene enthalten, zeigt sich hier bei Modellen, die statt dessen die Realzinsen berücksichtigen, im Hinblick auf die Anpassungsgüte ebenbürtig. Neben einem signifikanten Einfluss des Prokopfeinkommens zeigt sich ein signifikant negativer Einfluss der Bevölkerungsdichte und ein signifikanter Einfluss der geographischen Nord-Süd-Lage, mit höherer durchschnittlicher Investitionsaktivität der südlichen Bundesländer. Hier kommt die besondere Lageabhängigkeit der Bauinvestitionen zum Ausdruck.

Ferner zeigt sich, dass der Einkommenseinfluss signifikant von der Vermögensstruktur der untersuchten Einheiten abhängt: Je höher der Anteil des Finanzvermögens im Vergleich zum Wohnungsvermögen ist, umso geringer ist der Einfluss des Einkommens auf die Investitionsaktivität. Je liquider also die Vermögensstruktur der Einheiten ist, umso weniger ist ihre Investitionsaktivität vom laufenden Einkommen abhängig. Da das Einkommen als Indikator des Zustroms liquider Mittel gesehen werden kann, bestätigt sich damit für das Investitionsverhalten von Produktionsunternehmen vorliegende Befunde einer Liquiditätsabhängigkeit der Investitionenauch für die Wohnungsbautätigkeit. Das spricht auch dafür, dass der signifikante Einkommenseinfluss - zumindest nicht ausschließlich - Ausdruck eines Einkommenseffektes bei der Nachfrage nach dem Konsumgut Wohnung ist. Da allerdings daneben auch der Zinseinfluss bzw. der Einfluss des Renditequotienten bei den liquiden Einheiten geringer ausfällt, gewinnen in dieser Gruppe andere, einheitenspezifische und nicht explizit erfasste Determinanten an Bedeutung. Diese Determinanten sind möglicherweise auch mit einem mesoökonomischen Modell nicht zu erfassen.

Zusammenhänge zwischen dem verwendeten Investitionsindikator und der wohnungspolitisch relevanten Zahl neuer Wohnungen werden im Anschluss untersucht. Dabei zeigt sich, dass es eine weitgehend gleichläufige Entwicklung beider Größen gibt. Jedoch einer gegebenen Menge umbauten Raumes sowohl im Zeit- als auch im Ländervergleich eine unterschiedliche Zahl neuer Wohnungen gegenübersteht, ist dieser Zusammenhang durch den Einfluss sich unterscheidender Baukonventionen überlagert. So gibt es etwa beson-

ders für die Aufschwungphase von 1987 bis 1994 - Hinweise auf "sparsameres" Bauen, wie etwa Einsparungen von Nebenflächen und Verringerung der Wohnungsgrößen. Da die berechneten Effekte zu dem in den Bundesländern mit unterschiedlichem Gewicht in Erscheinung treten, tragend ist es nicht nur zu einer qualitativen Veränderung des Wohnungsbestandes im Zeitablauf, sondern auch zu einer qualitativen Differenzierung des regionalen Wohnungsbestandes bei.

Wohnkosten und Besitzformwahl

Im nächsten Abschnitt wird der Frage nachgegangen, welchen Einfluss die Kosten der Besitzformen Miete und Eigentum auf die individuelle Besitzformwahl der Haushalte haben. Datenbasis ist eine Unterstichprobe der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Jahres 1993, die eine Fülle von Haushalts- und wohnungsindividuellen Informationen von mehr als 40000 Haushalten enthält.

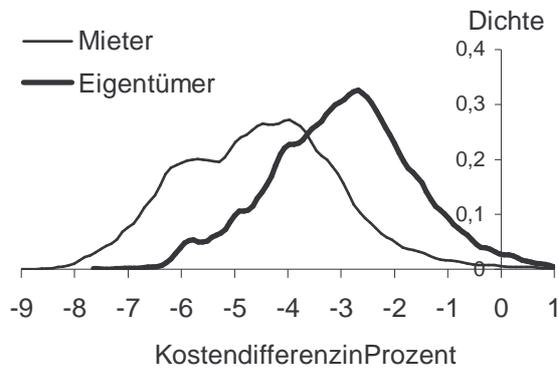
Hierzu werden Mietkosten und Selbstnutzungskosten (ermittelt als Kapitalkosten des gebundenen Vermögens, haushaltsindividuellem Steuervorteil und Erhaltungsaufwand) gegenübergestellt. Für diese Gegenüberstellung ist es erforderlich, für Mieter hypothetische Selbstnutzungskosten, hier für den Fall des Kaufs der aktuell bewohnten Wohnung zu bestimmen. Für Eigentümer sind hypothetische Mietkosten für den Fall zu ermitteln, dass sie die eigene Wohnung mieten. Es werden durchweg kalkulatorische Werte verwendet, was die Vergleichbarkeit von Mieter- und Eigentümerhaushalten gewährleistet und auf beobachteten Marktpreisbestimmende Faktoren abstellt.

Mit befriedigender Anpassungsgüte werden hier zumit Regressionsansätzen, in die Lage- und Ausstattungsmerkmale der Wohnung eingehen, deutschlandweite Miet- und Verkehrswertspiegel geschätzt. Mit diesen lässt sich eine kalkulatorische Miete und das in der Wohnung gebundene Vermögen (kalkulatorischer Verkehrswert) sowohl für Mieter- als auch für Eigentümerhaushalte abschätzen. Bei der Berechnung der Kosten des gebundenen Eigen- und Fremdkapitals und des Steuervorteils kann auf die individuellen Angaben der Haushalte zugegriffen werden.

Die Gegenüberstellung von Mietkosten und Selbstnutzungskosten für beide Haushaltsgruppen ergibt bei der Kostendifferenz, die einer Rendite vor Wertsteigerung entspricht. Diese Rendite ist für beide Besitzgruppen negativ. Für Mieterhaushalte beträgt sie

-4,5 Prozent und für Eigentümerhaushalte -2,9 Prozent. Deskriptive Analysen für Bundesländer und Einkommensgruppen zeigen, dass im Allgemeinen eine höhere Kostendifferenz mit einer höheren Eigentümerquote einhergeht.

Verteilung der Kostendifferenz für Eigentümer- und Mieterhaushalte



Dieser positive Zusammenhang bestätigt sich in einem Logit-Modell, in dem die Kostendifferenz in mehr als 70 Prozent der Fälle in eine richtige Klassifikation von Mieter- und Eigentümerhaushalten ermöglicht. Auch nach Aufnahme weiterer in der Literatur berücksichtigter Variablen wie Haushaltsnettoeinkommen und soziodemographischer Variablen bleibt die Kostendifferenz die erklärende Variable. Offenbar sind diese Variablen bei weniger Haushaltsindividuen bei der Berechnung der Kosten- bzw. Rentabilitätsvariable auch als Proxies für bestimmte nicht explizit erfasste Kosten- bzw. Rentabilitätskomponenten. Eine nach Bundesländern und Einkommensgruppen disaggregierte Analyse der Modellergebnisse bestätigt die gute Klassifikationsgüte, weist aber auch auf noch fehlende Informationen zu den Motiven der Besitzwahlentscheidung hin.

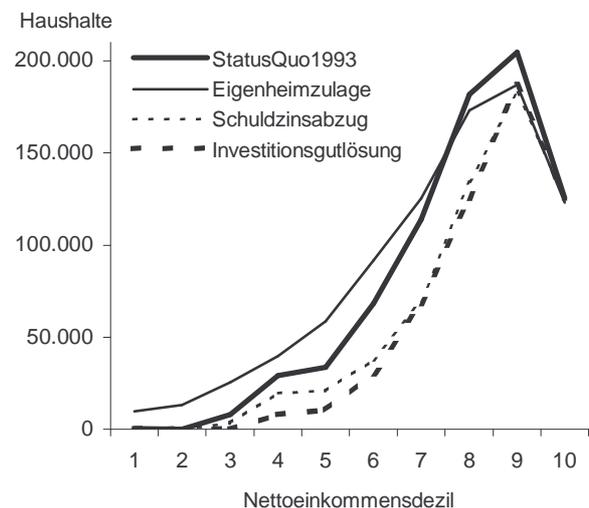
Steuerpolitische Implikationen einer unterschiedlichen Wohneigentumsförderung

Die Steuervorteile aus der Nutzung selbstgenutzten Wohneigentums sind eine wichtige Komponente der berechneten Kostendifferenz. Um Erkenntnisse über den Einfluss unterschiedlicher steuerlicher Regelungen selbstgenutzten Wohnraums zugewinnen, werden mikroökonomische Besteuerungsszenarien durchgeführt. Der im Jahre 1993 gültigen Regelung, die Abschreibungen im Rahmen von Höchstbeträgen und ein Baukindergeld vorsieht, werden folgende drei alternative Regelungen gegenübergestellt:

- (1) Diese seit 1996 praktizierte Eigenheimzulage mit einer einkommensunabhängigen Förderung und einem Baukindergeld. Der Fördersatz für eine Neubauwohnung beträgt hier bei 5 Prozent der Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten und ist auf maximal 5 000 DM p.a. beschränkt, für Altbauten gelten 2,5 Prozent bzw. 2 500 DM.
- (2) Die Gewährung eines Schuldzinsabzugs vom zu versteuernden Einkommen.
- (3) Diese sogenannte Investitionsgutlösung, die auf einer Gewinn- und Verlustrechnung des Wohnungseigentümers beruht. Dazu werden von der kalkulatorischen Miete gemäß Mietspiegel Fremdkapitalzinsen, Abschreibungen und Erhaltungsaufwand abgesetzt.

Für jeden Haushalt der Datenbasis werden aufgrund seiner individuellen Situation die Steuervorteile und die Kostendifferenz berechnet, die bei Gültigkeit der alternativen Regelung aufweisen würde. Mit dem oben geschätzten Logit-Modell wird die Besitzform bei Gültigkeit der alternativen Regelung vorhergesagt. Fehlklassifizierte Mieter, die zudem gemäß verschiedener Variablen als nicht kaufrestringierte eingeschätzt werden, gelten als potentielle Neueigentümer.

Verteilung der potentiellen Neueigentümer über die Nettoeinkommensdezile



Gemessen an der Zahl potentieller Neueigentümer erweist sich die Eigenheimzulage als am wenigsten politisch effektivste, hätte aber auch den höchsten fiskalischen Aufwand zur Folge. Die Gewährung eines Schuldzinsabzugs und die Investitionsgutlösung eine geringere Zahl potentieller Neueigentümer mit sich bringen würden, dürften diese Varianten in der hier

unterstellten Ausgestaltungen als wohnungspolitisch unergiebig eingestuft werden. Davon der Investitions- und die alteigentümer betroffen wären, ist beider hier untersuchten Ausgestaltung mit einer gegenüber dem Status Quo zusätzlichen Subventionierung dieser Gruppe in Höhe von 2,62 Mrd. DM zu rechnen, was wohnungspolitisch nicht zurechtfertigt ist.

Im Hinblick auf die Verteilung der potentiellen Neueigentümer zeigt sich in allen Szenarien, dass dies überwiegend den oberen Einkommensdezielen angehören. Im Vergleich mit den anderen Szenarien führt die Gewährung einer Eigenheimzulage in den unteren Einkommensdezielen, die eine geringe Eigentümerquote aufweisen, noch zur höchsten Zahl potentieller Eigentümer. Die Eigenheimzulage wird hier mit Abstand zur höchsten potentiellen Fördersumme in den unteren fünf Einkommensdezielen beitragen.

In den östlichen Flächenstaaten reagiert die Anzahl potentieller Neueigentümer und der durchschnittlich Förderbetrag besonders deutlich auf die unterstellte Fördervariante. Die Eigenheimzulage führt hier zum höchsten Anteil potentieller Neueigentümer, was angesichts der dort niedrigen Eigentümerquote positiv zu beurteilen ist. In den westlichen Flächenstaaten dagegen führen alle betrachteten Fördervarianten der Tendenz nach zu einem hohen Anteil potentieller Neueigentümer in Ländern mit einer niedrigen Eigentümerquote.

Im Hinblick auf die Wohnlagen findet der Tendenz nach bei allen Varianten eine stärkere Förderung von Zentren und Zentrumsnahen Lagen mit bis zu 25 km Großstadtdistanz statt. Auch gemessen an diesem Verteilungskriterium führt die Eigenheimzulage zu einer geringsten Ausprägung des geschilderten Zentrum-Peripherie-Gefälles.

Steuerpolitische Implikationen einer Kombination wohnungspolitischer Instrumente

In diesem Abschnitt wird untersucht, zu welchen Konsequenzen eine Kombination der oben erörterten Förderinstrumente führt. Es werden folgende Varianten untersucht:

a) Der wohnungspolitisch wenig ergiebige Schuldzinsabzug wird begrenzt und eine Option auf Mindestförderung ähnlich der Eigenheimzulage ergänzt.

b) Da die reine Investitions- und die Nettoentlastung bisheriger Eigentümer führen würde, wird sie durch eine Begrenzung des Schuldzinsabzuges bzw. einen Mietzinsaufschlag ergänzt. Zur Vermeidung sozialer Härten wird zudem ein Mietgewinnfreibetrag gewährt.

c) Da sich die reine Investitions- und die wohnungspolitisch unergiebigere Variante, wird sie ebenfalls um eine Option auf Mindestförderung ergänzt.

Für die Parameter aller Instrumente (Höchstsatz bei Schuldzinsabzug, Fördersatz der Mindestförderung, Mietgewinnfreibetrag etc.) werden in den Szenarien verschiedene Werte zugelassen, um Erkenntnisse über günstige Kombinationspunkte zu erhalten.

Hier die wesentlichen Ergebnisse:

- Eine Begrenzung des Schuldzinsabzuges führt zu einer drastischen Verringerung der Zahl potentieller Neueigentümer.
- Nur wenigen Alteigentümern entstünden bei Anwendung der reinen Investitions- und die sozialen Härten, die durch Mietgewinnfreibeträge zu vermeiden wären.
- Für Alteigentümer aufkommensneutrale Ausgestaltungsvarianten der Investitions- und die Zahl potentieller Neueigentümer ebenfalls drastisch.
- Erst durch eine Option auf eine einkommensunabhängige Mindestförderung von rund 3,5 Prozent lässt sich bei gleichem fiskalischem Aufwand ein mit der Eigenheimzulage vergleichbares Zahl potentieller Neueigentümer erreichen.
- Ein Verzicht auf das Baukindergeld hat bei reduziertem fiskalischem Aufwand keinen Einfluss auf die wohnungspolitische Effektivität der untersuchten Fördervarianten.

Resümee

Bei der Eigenheimförderung steht das eigenständige wohnungspolitische Ziel einer hohen Eigentümerquote klar im Vordergrund, da andere Zielsetzungen schwierig zu begründen sind. Die durchgeführten Szenarien zeigen, dass dieses Ziel mit einer einkommensunabhängigen Förderung am effektivsten erreicht werden kann. Die derzeit praktizierte Eigenheimzulage ist vor diesem Hintergrund positiv zu beurteilen.

Eine vollständige Verteilungsgleichheit der gewährten Förderbeträge lässt sich allerdings nicht herstellen. In allen Szenarien bleibt die Beziehung höherer Einkommen bevorteilt, wenn auch das Ausmaß der Ungleichheit zwischen den gerechneten Varianten erheblich variiert. Auch hier kommt eine einkommensunabhängige Mindestförderung zu günstigen Ergebnissen und bietet zudem die Chance, die seit Jahrzehnten bestehende deutliche Konzentration der Fördermittel auf die oberen Einkommensgruppen abzuschwächen.

Eine eindeutige wohnungspolitische Ausrichtung würde zudem den Verzicht auf die familienpolitische Komponente eines Baukindergeldes nahelegen, das

Bestandteile der derzeit praktizierten und fast alle vorherigen Förderarten war. Dagegen stehen allerdings die offenbar mit der Wohnungspolitik immer festverknüpften familienpolitischen Überlegungen.

Bei alledem ist die Stärkung der Nachfragenachselbstgenutztem Wohnraum vor dem Hintergrund der im ersten Teiler Arbeit aufgezeigten lang- und mittelfristigen, demographischen, ökonomischen und regionalen Rahmenbedingungen der Wohnungsbauaktivität nicht unproblematisch. Zur Beurteilung wäre eine Totalanalyse notwendig, die aber v.a. durch die Datenlage verhindert wird und daher nicht Gegenstand der Arbeit ist.