



Dokumentation

**Frage nach einem möglichen Zusammenhang zwischen der früheren
Eigenheimzulage des Bundes und der Immobilienpreis-Entwicklung**

Frage nach einem möglichen Zusammenhang zwischen der früheren Eigenheimzulage des Bundes und der Immobilienpreis-Entwicklung

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 093/18
Abschluss der Arbeit: 24. Mai 2018
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Erbeten wird eine Ausarbeitung zur Wirkung der früheren Eigenheimzulage des Bundes im Hinblick auf die Bau(neben-)kosten und die Kostenentwicklung der Immobilien insgesamt.

2. Vorbemerkung

Ein Zusammenhang zwischen der Wirkung der früheren Eigenheimzulage des Bundes und der Entwicklung der Immobilienpreise ist mit der erforderlichen Genauigkeit nicht ermittelbar. So wurde die Eigenheimzulage mindestens einmal grundlegend geändert, gleichzeitig galt das alte Recht weiter, sodass keine Aussage über die Wirkungen der einzelnen Vorschriften auf die Immobilienpreise möglich ist. Zudem gelten immer gleichzeitig mehrere wohnungsbaufördernde Instrumente wie zum Beispiel Abschreibungen, die auf die Preise einwirken könnten.

Darüber hinaus verursachen oft gesetzliche Anforderungen wie Qualitätsstandards oder das Baurecht eine Veränderung der Immobilienpreise, wie der Endbericht der Baukostensenkungskommission zeigt.¹ Dieser Bericht stellt auch ausführlich die verschiedenen statistischen Quellen und die unterschiedlichen Herangehensweisen zur Auswertung dar, die eine einheitliche Darstellung des empirischen Materials erschweren.

Veröffentlichungen zum Wohnungsbau und zu Förderinstrumenten stellt weiterhin das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zur Verfügung. Das BBR hat eine Nutzungsanalyse der Eigenheimzulage erstellt, die Frage nach der Preisentwicklung wurde jedoch nicht untersucht.²

Im Folgenden werden die Entwicklung der letzten Eigenheimzulage des Bundes von 1996 bis 2006 und die Argumentationen für ihre (mehrfach verschobene) Abschaffung nachgezeichnet. Es folgt die Wiedergabe der Schlussfolgerungen der - soweit ersichtlich - einzigen Studie aus dem Jahre 2003, die sich der Fragestellung von Eigenheimzulage und Entwicklung der Preise am Wohnungsmarkt explizit widmet.

1 Bericht der Baukostensenkungskommission im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen Endbericht November 2015, unter: http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_baukostensenkungskommission_bf.pdf, abgerufen am 24. Mai 2018.

2 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Arbeitsgruppe „Wirkungsanalyse Eigenheimzulage“ des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU: Bericht der Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996-2000, unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Immobilienmarktbeobachtung/ProjekteFachbeitraege/Wohneigentum/DL_Bericht_Eigenheimzulagenbericht.pdf?blob=publicationFile&v=3, abgerufen am 24. Mai 2018.

3. Diskussion des Zusammenhangs von Eigenheimzulage und Baupreisänderung im politischen Raum

Die Eigenheimzulage in Form einer Subventionszahlung des Bundes wurde 1996 eingeführt. Eine wesentliche Änderung der Förderung erfolgte mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2004³. Der Gesetzentwurf der damaligen Bundesregierung sah zunächst eine Abschaffung der Eigenheimzulage bei Einführung eines Zuschussprogramms zur Strukturverbesserung in Städten mit Wirkung zum 1. Januar 2004 vor. Zur Begründung der Abschaffung der Eigenheimzulage führte die Bundesregierung unter anderem aus: „Änderungen bei der Eigenheimförderung liegen heute auch insofern nahe, als sich in vielen Regionen ein Durchschnittsverdiener auf Grund der gesunkenen Hypothekenzinsen ein Eigenheim auch ohne Förderung leisten kann.“⁴

Der Vermittlungsausschuss einigte sich auf die Beibehaltung der Eigenheimzulage, allerdings mit erheblichen Änderungen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:⁵

EigZulG	Bisher	Neu
§ 2 begünstigtes Objekt	Herstellung Anschaffung Ausbau/Erweiterung	Herstellung Anschaffung
§ 5 Einkunftsgrenze Ledige: Verheiratete: pro Kind:	Gesamtbetrag der Einkünfte 81.807 EUR 163.614 EUR 30.678 EUR	Summe der positiven Einkünfte 70.000 EUR 140.000 EUR 30.000 EUR
§ 8 Bemessungsgrundlage	HK oder AK der Wohnung + AK des Grundstücks	HK oder AK der Wohnung + AK des Grundstücks + Aufwendungen für Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen, die innerhalb von 2 Jahren nach der Anschaffung durchgeführt werden.
§ 9 Höhe Fördergrundbetrag bei Neubauten max. bei Altbauten max. Kinderzulage	5 % der Bemessungsgrundlage 2.556 EUR 1.256 EUR 767 EUR je Kind	1 % der Bemessungsgrundlage 1.250 EUR 1.250 EUR 800 EUR je Kind
§ 17 Genossenschaftsförderung Mindesteinlage max. Fördergrundbetrag Kinderzulage Eigennutzung der Genossenschaftswgh.	5.113 EUR 1.227 EUR 256 EUR nicht erforderlich (BMF vom 10.04.2002, BStBl I S. 525	5.000 EUR 1.200 EUR 250 EUR spätestens im letzten Jahr des Förderzeitraums

3 Bundesgesetzblatt I 2003, Seite 3076.

4 Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Haushaltsbegleitgesetzes 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004 – HBeglG 2004), Bundestags-Drucksache 15/1502, Seite 28.

5 Landesamt für Steuern Niedersachsen: Änderungen bei der Eigenheimzulage durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004, unter: https://www.lstn.niedersachsen.de/steuer/steuermerkblaetter_und_broschueren/66861.html, abgerufen am 23. Mai 2018.

Diese Änderungen waren erstmals für Herstellung oder Anschaffung von Wohneigentum nach dem 31. Dezember 2003 anzuwenden.

Im Jahr 2004 unternahm die Bundesregierung einen erneuten Versuch der Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle ab dem Jahr 2005. Im Gesetzentwurf heißt es: „Tendenziell lässt sich auch ein Preis treibender Effekt feststellen, sowohl im Hinblick auf Grundstücks- und Baupreise als auch im Hinblick auf die Kreditzinsen für die Baufinanzierung.“⁶ Das Gesetzgebungsverfahren wurde wegen der Verweigerung der Zustimmung des Bundesrates nicht abgeschlossen. In der Debatte des Bundesrates führte der Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen aus: „Wir alle wissen, dass Subventionen in der Regel zu Mitnahmeeffekten sowie zu Verzerrungen bei der Preisbildung führen. Beides ist – das ist durch wissenschaftliche Untersuchungen nachgewiesen – im Bereich des Wohnungsbaus extrem der Fall.“⁷

In der darauffolgenden Wahlperiode wurde die Eigenheimzulage mit Wirkung vom 1. Januar 2006 abgeschafft. In der abschließenden Debatte des Finanzausschusses zum Gesetzentwurf der Bundesregierung stellten die damaligen Koalitionsfraktionen fest, dass im Übrigen davon auszugehen sei, dass die Zulage in der Vergangenheit von der Bauwirtschaft eingepreist worden sei, sodass künftig – vor allem auch einkommensschwachen Familien – neue Angebote aus der Bauwirtschaft ohne Zulage zu unterbreiten seien.⁸ In der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf ging der Vertreter des Bundes der Steuerzahler auf die Entwicklung der Immobilienpreise ein: „Bei der Eigenheimzulage handelt es sich ja um eine Subvention, und wer den Bund der Steuerzahler kennt, der weiß, dass wir uns eigentlich für den Abbau von Subventionen einsetzen. ... In der gegenwärtigen Situation sind die Steuerzahler eigentlich einem Zangenangriff ausgesetzt. Auf der einen Seite werden sich ja die Baupreise durch geplante Erhöhungen im Verbrauchsteuerbereich, speziell der Mehrwertsteuer, deutlich erhöhen. Gleichzeitig wird das Nettoeinkommen für die potenziellen Häuslebauer sinken.“⁹

In der 19. Wahlperiode erschien das Thema Eigenheimzulage im Zusammenhang mit dem geplanten Baukindergeld erneut in der politischen Diskussion.

In seinem neuesten Gutachten äußert sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu einem Zusammenhang zwischen Eigenheimzulage und Immobilienpreisen wie folgt: „Die Abschaffung der Eigenheimzulage und des Baukindergelds war gerechtfertigt, weil sie eine stärkere Verbreitung von Wohneigentum nicht erreichte, erhebliche Mitnahmeeffekte hatte und vermutlich zu Immobilienpreissteigerungen führte. Neuere Studien

6 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur finanziellen Unterstützung der Innovationsoffensive durch Abschaffung der Eigenheimzulage, Bundestags-Drucksache 15/3781, Seite 6.

7 Bundesrat: Stenografischer Bericht 806. Sitzung, 26. November 2004, Seite 595(B).

8 Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Gesetzes zur Abschaffung der Eigenheimzulage, Bundestags-Drucksache 16/250, Seite 4.

9 Finanzausschuss Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung, 8. Dezember 2005, Seite 9.

für Dänemark bestätigen solche Effekte einer ähnlichen steuerlichen Förderung (Gruber et al., 2017). ...“¹⁰

Im März 2018 antwortete die Bundesregierung auf die Frage: „Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor (Studien etc.), wie sich die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum auf die Marktpreise von Immobilien auswirken, ...“ wie folgt: „Der Bundesregierung liegen keine aktuellen empirischen Gutachten zu dieser Frage vor.“¹¹

Vom Mai 2018 stammt eine Kleine Anfrage zu den „Wirkungen des sogenannten Baukindergeldes“. Frage 5 lautet: „Führte die Eigenheimzulage zu Baukostensteigerungen und wenn ja, wie hoch waren diese?“ Die Anfrage ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet.

4. Diskussion des Zusammenhangs von Eigenheimzulage und Baupreisänderung in der Wissenschaft

Nach eigenen ergebnislosen Recherchen zu der Fragestellung in der Wissenschaft hat der Fachbereich Rücksprache mit Prof. Dr. Michael Voigtländer genommen, der sich unter anderem beim Institut der deutschen Wirtschaft (iw) mit Immobilienökonomik befasst. Er verwies auf eine Analyse von Prof. Dr. Gisela Färber aus dem Jahr 2003, die sich auch mit einem möglichen Zusammenhang zwischen Eigenheimzulage sowie der Entwicklung von Bauland- und Baupreisen befasst.¹²

Auf Seite 37 der Analyse findet sich eine Tabelle mit der Entwicklung verschiedener wohnungsrelevanter Preisindizes von 1991 bis 1999 (1995 = 100 Prozent). Zu den dargestellten Preisindizes gehören die Baupreise für Wohngebäude, die Baupreise für Einfamilienhäuser und die Preise für baureifes Land für ganz Deutschland und getrennt für west- und ostdeutsche Länder. Aus der Entwicklung der Indizes werden folgende Schlüsse gezogen:

„Ähnlich wie bei Bodenpreisen lässt sich auch bei den Baupreisen wegen der verschiedenen Nachfragergruppen und der unterschiedlichen Subventionierung der Bautätigkeit keine eindeutige Ursache-Wirkung-Beziehung zwischen Eigenheimzulage und der Preisentwicklung für Wohnungsbauleistungen nachweisen.“

„Empirisch sind auch für den Zeitraum der zweiten Hälfte der 90er Jahre überdurchschnittliche Steigerungen der Preise für baureifes Land festzustellen, wobei diese in den neuen Ländern – von niedrigerem Niveau aus – mit 42% im Zeitraum 1995–2000 deutlich höher lagen als in den alten Ländern (25%) und insgesamt deutlich über dem Lebenshaltungskostenindex (7%). Zwischen

10 Jahresgutachten 2017/2018 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestags-Drucksache 19/80, Seite 26.

11 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Finanz- und verteilungspolitische Auswirkungen steuerpolitischer Maßnahmen, Bundestags-Drucksache 19/1276, Frage 4.

12 Färber, Gisela unter Mitarbeit von Sandra Renn: Wirkungen der Eigenheimzulage, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen, 1. Auflage 2003, sowie Färber, Gisela: Wirkungen der Eigenheimzulage, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht (WuM), 2003, Heft 4, Seite 196ff.

Baulandpreissteigerungen und Inanspruchnahme der Eigenheimzulage für den Neubau gibt es einen zwar nicht besonders starken, allerdings eindeutig positiven Zusammenhang. Aufgrund fehlender statistischer Angaben über die Neuausweisungen von baureifem Land durch die Gemeinden sind aber auch die preisdämpfenden Effekte dieser Angebotsausweitungen unbekannt. Insgesamt kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass die Eigenheimzulage die Preissteigerungen mitbewirkt hat.“

„Der Befund stagnierender Bauleistungspreise im Westen, sogar sinkender Preise in Ostdeutschland seit 1995 scheint einer preistreibenden Wirkung der Eigenheimzulage zu widersprechen. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass mit Hilfe von Subventionen in der ersten Hälfte der 90er Jahre eine extreme Steigerung der Kapazitäten der Bauwirtschaft hervorgerufen worden war, die in Westdeutschland schon nach 1995, in Ostdeutschland nach 1997 mangels Nachfrage nicht mehr ausgelastet werden kann.“

„Vor diesem Hintergrund lässt sich das ‚subventionspolitische Paradoxon‘ nicht auflösen, dass kurz nach Einführung der Eigenheimzulage der von ihr begünstigte Wirtschaftsbereich, die Bauwirtschaft, in eine bis heute andauernde Krise geriet. Immerhin ist zu berücksichtigen, dass gegenüber der bis Ende 1995 geltenden Förderung nach § 10e EStG auch die Eigenheimzulage bereits eine Leistungsverschlechterung insbesondere für Bezieher und Bezieherinnen hoher Einkommen bedeutet hat, was auch eine Erklärung für den Höhepunkt der Baufertigstellungen in den alten Ländern im Jahr 1995 geben könnte: Auch hier können – wie bei den Rechtsänderungen zum 1.1.2000 – Erwerbsvorgänge noch bewusst in das Jahr 1995 vorgezogen worden sein, um die lukrativere Förderung zu sichern. Insoweit hat der Wechsel im Förderinstrumentarium höchstwahrscheinlich zu den überdurchschnittlichen Preissteigerungen für Wohngebäude im Jahr 1995 mit beigetragen sowie zur Schaffung weiterer Kapazitäten, die bei dem danach einsetzenden Rückgang der Nachfrage dann nicht mehr ausgelastet werden konnten.“

„Deutlich stärkere Effekte für die Entscheidung zugunsten von Wohnungseigentum zur Selbstnutzung dürften von den sinkenden Hypothekenzinsen ausgegangen sein.“

* * *