

Inanspruchnahme und Wirkungen der Investitionszulage für den Mietwohnungsbereich

Kurzfassung

Bearbeitung:

Jürgen Veser

Wolfgang Jaedicke

Florian Koch

unter Mitwirkung von:

Dr. Bernd Bartholmai

**im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, des Bundesministeriums für
Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und des Bundesamts für Bauwesen und
Raumordnung**

Juni 2004

Hintergrund

Das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH wurde vom Bundesministerium der Finanzen und vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bzw. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Oktober 2003 mit der Erarbeitung eines Gutachtens zu Inanspruchnahme und Wirkungen der Investitionszulage für den Wohnungsbau in den neuen Ländern beauftragt. Der Auftrag bezog sich allein auf die Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen in Mietwohngebäuden (§§ 3 und 3a InvZulG 1999). Das Gutachten wurde unter Mitwirkung von Dr. Bernd Bartholmai (DIW Berlin) erstellt. Es zielte darauf, detaillierte Informationen über die bisherige Inanspruchnahme der Investitionszulage und den weiteren Investitionsbedarf im Mietwohnungsbestand der neuen Länder bereitzustellen, die Wirkungen der Investitionszulage zu analysieren und Grundlagen für die bevorstehende Entscheidung zu schaffen, ob und ggf. mit welchen Modifikationen die Investitionszulage über das Jahr 2004 hinaus fortgeführt werden soll.

Die wesentlichen Daten- und Informationsgrundlagen für das Gutachten wurden durch groß angelegte schriftliche Befragungen gewonnen. Hierzu wurden ca. 300 Kommunen, ca. 1.300 Mitgliedsunternehmen des Bundesverbands deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) und ca. 10.000 private Eigentümer von Mietwohnungen in den neuen Ländern angeschrieben. Von den Kommunen und GdW-Unternehmen antwortete ca. die Hälfte, von den Privateigentümern ca. jeder Fünfte, was angesichts der komplexen Thematik der Untersuchung als guter Rücklauf zu werten ist. Zusätzlich wurden Experteninterviews mit Wohnungsunternehmen und Stadtverwaltungen in ausgewählten Fallstädten und Modellrechnungen zu den Anreizwirkungen der Investitionszulage durchgeführt. Darüber hinaus wurden Statistiken der Finanzverwaltungen von Bund und Ländern zur Investitionszulage ausgewertet und Daten genutzt, die aus der amtlichen Statistik, dem Sozioökonomischen Panel, vom GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen und aus wissenschaftlichen Untersuchungen vorliegen. Aufgrund einer lückenhaften Datenlage musste zum Teil auf Hochrechnungen und Schätzungen zurückgegriffen werden, sodass einzelne Ergebnisse mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind. Dies trifft insbesondere auf die Ergebnisse zum Volumen der Investitionszulage zu.

1. Analyse der Entwicklungen in den letzten Jahren

Von der Investitionszulage begünstigte Bestände

Insgesamt sind ca. 4,62 Mio. Mietwohnungen in den neuen Ländern von der Investitionszulage (§§ 3 und 3a InvZulG) begünstigt. Der größere Teil der Bestände entfällt auf die

Baujahre von 1949 bis 1990 (58%), der kleinere Teil auf Altbauten (42%). Kleineigentümer bzw. Privatpersonen halten etwa ein Drittel der Bestände und etwa zwei Drittel sind in der Hand von Großeigentümern - überwiegend kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften. Die Leerstandsquote liegt bei ca. 17% (ca. 21% im Altbau, ca. 14% bei Beständen der Baujahre 1949 bis 1990).

Vom Mietwohnungsbestand mit Baujahr vor 1991 sind 88% nur von der 15%-igen Zulage nach § 3 InvZulG (Baujahr vor 1991) und 12% von der erhöhten 22%-igen Investitionszulage nach § 3a InvZulG (Altbauten und Baudenkmale mit Baujahr bis 1959 in Sanierungs-, Erhaltungssatzungs- und Kerngebieten) begünstigt. Die von der erhöhten Zulage begünstigten Bestände gehören weit überwiegend Privatpersonen und liegen mehrheitlich in Sanierungsgebieten.

Anreizwirkungen für die Eigentümer und Inanspruchnahme

Nach den Befunden dieser Untersuchung wurden wesentliche Ziele erreicht, die mit der Einführung der Investitionszulage verfolgt wurden. Wie die durchgeführten Modellrechnungen zeigen, erhöht die Investitionszulage für verschiedene Eigentümergruppen die Anreize zur Durchführung von Bestandsinvestitionen erheblich. Ohne die Zulage wären die Investitionen aufgrund der am Markt durchsetzbaren Mieten in vielen Fällen mit relativ langen defizitären Zeiträumen bzw. insgesamt geringer Rentabilität verbunden. Eine Überförderung liegt nach den Berechnungen bei der Investitionszulage in der Regel nicht vor, weil mit den Investitionen selbst bei relativ günstigen Annahmen über sehr lange Zeiträume nur Renditen erwirtschaftet werden können, die unter denen von alternativen Anlageformen mit weitaus geringeren Risiken liegen. Eine relativ hohe Gesamtförderung erscheint nur in Fällen gegeben, in denen sich die erhöhte Investitionszulage nach § 3a InvZulG und große steuerliche Effekte überschneiden und in ihren Wirkungen auf die Wirtschaftlichkeit kumulieren. Da dies nur für Investoren mit sehr hohem Einkommen und für ein sehr hohes Investitionsniveau zutrifft, sind solche Fälle nicht prägend für die Investitionszulage, sondern haben einen relativ geringen Anteil am Modernisierungsgeschehen in den neuen Ländern. Die Gewährung der erhöhten Investitionszulage in Verbindung mit höheren Kostenobergrenzen für innerstädtische Altbaubestände erscheint gerechtfertigt, da der Modernisierungsbedarf in diesen Beständen besonders hoch ist und die Belastungen aus den höheren Kosten von den Eigentümern nicht über entsprechend höhere Mieten gedeckt werden können. Dies lässt sich beispielsweise dadurch verdeutlichen, dass von Kleineigentümern mit sehr hohen Investitionen von über 1.200 Euro pro m² mit 5,09 Euro pro m² keine wesentlich höhere monatliche Nettokaltmiete erzielt wird als von jenen, die zwischen 400 und 614 Euro pro m² investiert haben und eine Miete von 4,73 Euro pro m² verzeichnen.

Als besondere Qualität der Investitionszulage ist hervorzuheben, dass sie auch für Eigentümer mit relativ niedrigen Einkommen bzw. mit geringen oder fehlenden steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten Anreize für Bestandsinvestitionen setzt und eine vergleichsweise hohe Förderwirkung entfaltet. Fehlende steuerliche Verrechnungsmöglichkeiten treffen für viele Wohnungsunternehmen zu. Die Kleineigentümer weisen zwar teilweise sehr hohe Einkommen und steuerliche Verrechnungsmöglichkeiten auf, es dominieren jedoch relativ niedrige Einkommensgruppen, insbesondere bei Eigentümern mit Wohnsitz in den neuen Ländern (55% haben ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen von unter 3.000 Euro). Die Investitionszulage versetzt insbesondere diese Eigentümergruppe in die Lage, Investitionen durchzuführen, die ansonsten wenig wirtschaftlich wären. Sie erreicht damit im Vergleich zum zuvor gültigen Fördergebietsgesetz eine größere Bandbreite von Eigentümern und Mietwohnungsbeständen. Dadurch werden mit der Investitionszulage in Beständen Investitionen angestoßen, bei denen die Vorgängerförderung wirkungslos war und Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen ausblieben.

Die relativ hohe Inanspruchnahme der Investitionszulage durch nahezu alle Eigentümergruppen steht auch in Zusammenhang mit den im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten relativ einfachen Regelungen. Nur in der Gruppe der Kleineigentümer gibt es in begrenztem Umfang Fälle, die die Investitionszulage nicht kennen oder sie bei ihren Investitionen trotz Kenntnis nicht in Anspruch genommen haben. Der Investitionszulage kann insgesamt eine große Breitenwirkung bei der Initiierung bzw. Unterstützung von Bestandsinvestitionen bescheinigt werden.

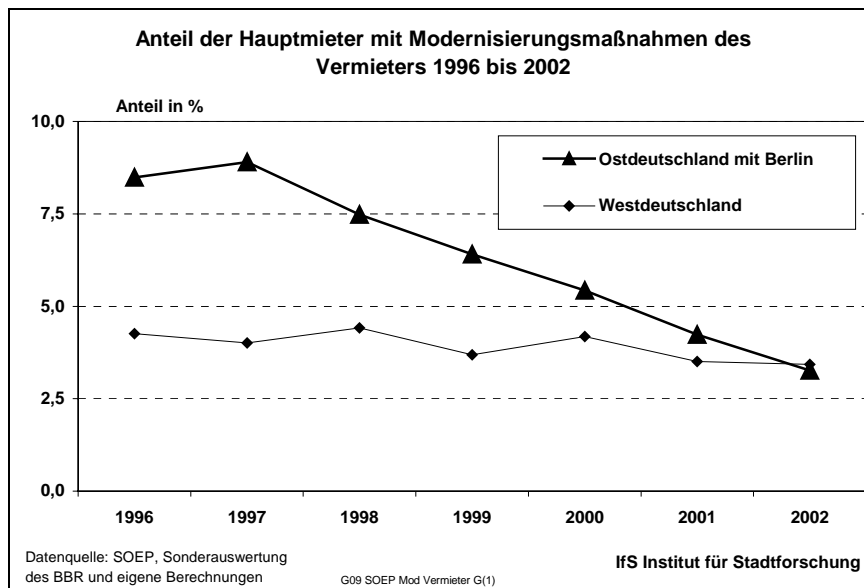
Entwicklung der Bestandsinvestitionen

Mit der Investitionszulage wurden in den neuen Ländern seit 1999 in erheblichem Maße zusätzliche Bestandsinvestitionen angestoßen, sowohl in den Gebieten des industriellen Wohnungsbaus als auch im Altbau. Aufgrund der Zulage haben die Wohnungsunternehmen nach eigenen Angaben ihre Investitionen um ca. ein Viertel und die Privateigentümer ihre Investitionen um ca. die Hälfte erhöht. Durch die zahlreichen Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen ist der Anteil der noch nicht bzw. nur geringfügig modernisierten bzw. sanierten Wohnungen spürbar gesunken und liegt inzwischen bei nur noch rund einem Drittel (teilmodernisiert/teilsaniert 28%; vollmodernisiert/voll saniert 40%), er ist im Altbau bzw. bei den Kleineigentümern (ca. 40%) jedoch nach wie vor höher als bei den jüngeren Beständen bzw. den Wohnungsunternehmen (ca. 20%).

Seit Ende der 90er-Jahre sind die Bestandsinvestitionen in den neuen Ländern generell sehr stark zurückgegangen. Wurden damals noch jährlich zwischen 8% und 9% der Wohnungen modernisiert, so sind es inzwischen nur noch 3%. Das Niveau der Modernisierung

und Instandsetzung in den neuen Ländern ist inzwischen auf das Niveau in den alten Ländern gesunken. Bei den Mitgliedsunternehmen des GdW in den neuen Ländern ist der Rückgang (von 2.588 Euro in 1997 auf 1.032 Euro pro Wohnung in 2002) weitaus stärker verlaufen als bei den übrigen Eigentümern; pro Wohnung betrachtet liegt die Höhe ihrer Investitionen inzwischen deutlich unter dem Niveau der Mitgliedsunternehmen des GdW in den alten Ländern (1.263 Euro).

Abbildung 1



Der generelle Rückgang der Bestandsinvestitionen in den neuen Ländern ist nicht auf fehlende Anreizwirkungen der Investitionszulage zurückzuführen, vielmehr wären die Investitionen ohne die Zulage noch stärker zurückgegangen. Ein gewisser Sättigungseffekt ist hierbei nicht auszuschließen, von wesentlich größerer Bedeutung dürfte jedoch die spürbare Verschlechterung der Rahmenbedingungen für Bestandsinvestitionen gewesen sein: stark gestiegene Leerstände bzw. die allgemeine Überangebotssituation, Verschlechterung der Vermietungschancen nicht nur für unmodernisierte, sondern auch für vollständig modernisierte Wohnungen, spürbar gesunkene Höhe der nach Modernisierungsmaßnahmen erzielbaren Mieten. Darüber hinaus wurden bei anderen Förderinstrumenten die zur Verfügung stehenden Mittel zum Teil erheblich gesenkt, zum Teil wurden Förderprogramme ganz eingestellt. Nicht nur die Förderbanken, sondern auch die Geschäftsbanken stellen inzwischen weniger Mittel zur Finanzierung von Bestandsinvestitionen in den neuen Ländern zur Verfügung. Für die Zurückhaltung der Investoren bei den Bestandsinvestitionen dürfte neben der aktuell für sie schwierigen Marktlage auch eine zunehmende generelle Unsicherheit über die Perspektiven der Mietwohnungsbestände in den neuen Ländern eine bedeutende Rolle spielen.

Wirkungen der im Jahr 2002 vorgenommenen Modifizierungen

Mit der Einführung der erhöhten 22%-igen Investitionszulage bei gleichzeitig erhöhten Kostenobergrenzen sollte eine spürbare Verlagerung von Investitionen in die Gebietskulisse des § 3a InvZuG (Sanierungs-, Erhaltungssatzungs- und Kerngebiete) bzw. möglichst ein überproportionaler Anteil dieser Innenstadtgebiete am Modernisierungsgeschehen erreicht werden. Dies ist bislang nur in Ansätzen gelungen.

Das Volumen der Investitionen bzw. der Investitionszulage in der Gebietskulisse des § 3a InvZuG ist nach wie vor relativ gering (ca. 14% der gesamten Investitionszulage), was jedoch auch damit zusammenhängt, dass diese Gebiete von dem generellen starken Rückgang der Investitionen in den neuen Ländern nicht unberührt geblieben sind. Bislang erfolgt zwar nur ein leicht unterproportionaler Anteil der Bestandsinvestitionen in der Gebietskulisse des § 3a, es gibt jedoch Hinweise darauf, dass sich zumindest bei Teilen der Eigentümer bzw. bei einem Teil der Kommunen der Anteil der Investitionen in den von der erhöhten Investitionszulage begünstigten Beständen erhöht. Diese Tendenz ist insbesondere in großen Städten bzw. in Städten zu verzeichnen, die am Programm Stadtumbau Ost teilnehmen. Der Prozess der Verlagerung von Investitionen in die Innenstädte setzt offenbar erst allmählich und punktuell ein, weil sich die Investoren bei ihren Investitionsplanungen und die Kommunen bei ihrer Stadtentwicklungspolitik erst nach und nach auf die veränderten Rahmenbedingungen einstellen.

Ein weiteres wesentliches Ziel, das der Gesetzgeber mit den Modifizierungen der Investitionszulage im Jahr 2002 verfolgte, war die Reduzierung von Mitnahmeeffekten. Dieses Ziel wurde in hohem Maße erreicht. Mit der Erhöhung des Selbstbehalts und der Umstellung auf die Bezugsgröße "Wohnfläche" wurden anders als bei dem zuvor gültigen Selbstbehalt laufende Instandhaltungen weitgehend aus der Förderung ausgeklammert.

Mitnahmeeffekte bei der Investitionszulage

Ein Teil der mit der Investitionszulage geförderten Investitionen wäre von den Wohnungsunternehmen und Kleineigentümern nach eigenen Angaben auch ohne die Investitionszulage durchgeführt worden. Von der Investitionszulage werden demnach zwar in erheblichem Maße zusätzliche Bestandsinvestitionen angestoßen, die empirischen Befunde geben jedoch auch zweifelsfreie Hinweise, dass die Investitionszulage auch nach den Modifizierungen im Jahr 2002 noch Mitnahmeeffekte in relevanter Größenordnung aufweist. Dieser Befund überrascht nicht, da Mitnahmeeffekte zur Natur jeglicher Förderung gehören, insbesondere wenn sie wie die Investitionszulage als weitgehend flächendeckendes Instrument mit relativ einfachen Regelungen und Rechtsanspruch angelegt sind. Die Kon-

struktion als Förderung mit Rechtsanspruch führt dazu, dass eine exakte Bezifferung der Mitnahmeeffekte nicht möglich ist. Vergleichsgruppenanalysen mit nicht geförderten Investoren können für die Zulage nicht durchgeführt werden.

Auf einen besonderen Aspekt zum Thema "Investitionszulage und Mitnahme" muss an dieser Stelle hingewiesen werden: Mitnahme bedeutet bei der Investitionszulage für Modernisierungsbestandsinvestitionen nur im Ausnahmefall, dass Eigentümer die Zulage für Investitionen erhalten, die auch ohne die Förderung rentabel wären. Der Regelfall der Mitnahme ist vielmehr dadurch gekennzeichnet, dass die Eigentümer Investitionen auch ohne die Zulage getätigt hätten, obwohl sie eigentlich nicht bzw. nur auf sehr lange Sicht rentabel sind.

Mitnahmeeffekte der Investitionszulage betreffen nach der Erhöhung des Selbstbehalts nur noch in geringem Maße die laufende Instandhaltung. Vielmehr dürfte es sich meist um Maßnahmen handeln, die der Wiederherstellung oder Verbesserung der Vermietbarkeit von Wohnungen dienen. Ähnlich verhält es sich mit größeren Schäden, die beseitigt werden müssen, um Folgeschäden zu vermeiden.

Bedarf an weiteren Bestandsinvestitionen und zu erwartende Entwicklungen

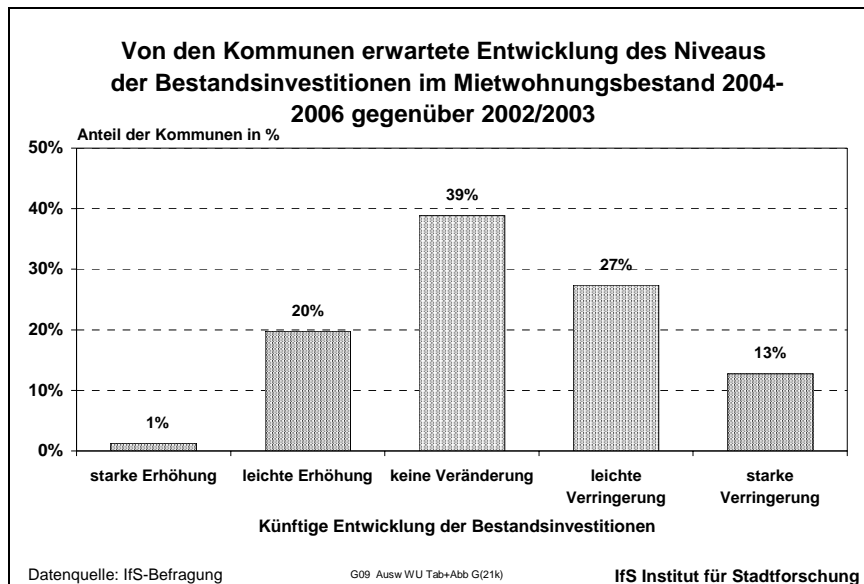
Trotz der großen Anstrengungen der letzten Jahre gibt es in den neuen Ländern nach wie vor in nicht unerheblichem Umfang Bestände, die noch nicht oder nur geringfügig modernisiert bzw. saniert wurden (ca. ein Drittel bzw. 1,48 Mio. WE). Selbst bei Berücksichtigung der in den kommenden Jahren geplanten Abrisse (allein von 2004 bis 2006 ca. 0,18 Mio. WE) ergibt sich insgesamt noch ein erheblicher Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarf. Diese unmodernisierten Wohnungen konzentrieren sich in hohem Maße auf Altbaubestände bzw. auf die Innenstädte. Da in diesen Beständen die Leerstände (über 20%) besonders hoch sind, besteht für Eigentümer dieser Häuser die dringende Notwendigkeit, die Vermietbarkeit wiederherzustellen, um nicht den weiteren Verfall bzw. gar den drohenden Abriss in Kauf nehmen zu müssen. Darüber hinaus sind nach Ansicht vieler Eigentümer auch in teilmodernisierten Beständen weitere Maßnahmen notwendig, um die Vermietbarkeit in den kommenden Jahren sicherzustellen. Im Rahmen des Stadtumbaus sind insbesondere aus Sicht der Wohnungsunternehmen Investitionen erforderlich, um den Mietern von Abrisshäusern adäquate Ersatzwohnungen anbieten zu können, sie so zum Auszug zu bewegen und sie zugleich als Mieter der Unternehmen zu halten.

In den kommenden Jahren ist aufgrund der nach wie vor ungünstigen Rahmenbedingungen zu erwarten, dass die Bestandsinvestitionen weiter zurückgehen. Der Rückgang wird sich allerdings gegenüber den vorangegangenen Jahren verlangsamen, weil bereits ein

sehr niedriges Investitionsniveau erreicht wurde und es einen Sockel an notwendigen Maßnahmen gibt, der auch Häuser betrifft, in die bereits seit der Vereinigung investiert wurde.

Wie bereits in den letzten Jahren werden die Investitionen der Wohnungsunternehmen stärker sinken als die der Kleineigentümer. Der Rückgang wird bei den zwischen 1949 und 1990 gebauten Wohnungen stärker ausfallen als in den innerstädtischen Altbaubeständen. Hierbei spielt zum einen eine Rolle, dass die von 1949 bis 1990 gebauten Bestände einen höheren Modernisierungsstand aufweisen als Altbauten, zum anderen ist zu erwarten, dass sich die Vermietungschancen im Altbau tendenziell verbessern.

Abbildung 2

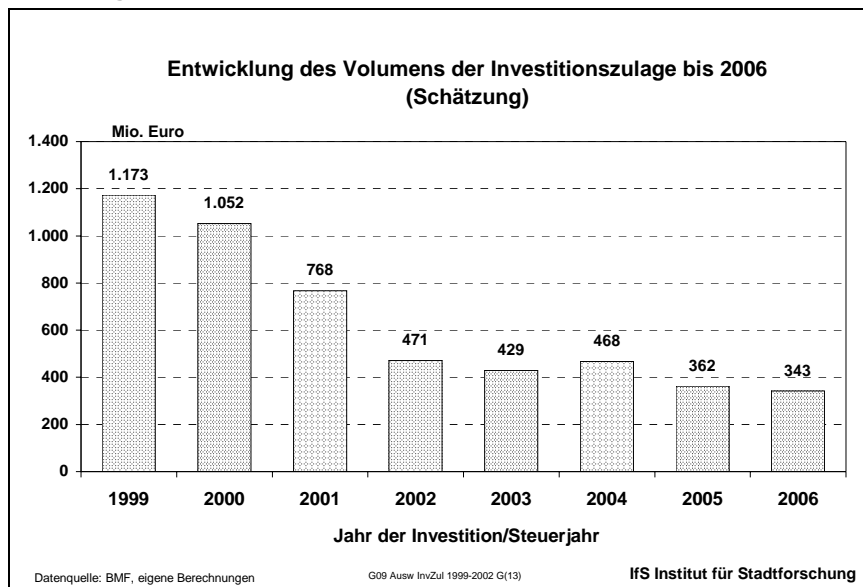


Nach den Ergebnissen der Befragungen von Wohnungsunternehmen und Kleineigentümern hängt die Höhe der Investitionen bzw. das Ausmaß des Rückgangs der Investitionen ab dem Jahr 2005 erheblich davon ab, ob die Investitionszulage nach 2004 entfällt oder fortgeführt wird. Bei einem Auslaufen der Investitionszulage würde es bei beiden Eigentümergruppen zu einer verstärkten Reduzierung der Investitionen kommen. Bei den Kleineigentümern als wichtigster Eigentümergruppe von Altbauten würde der Rückgang der Investitionen besonders stark ausfallen (-55% in 2005 und 2006 nach Angaben der befragten Eigentümer), was erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung der Innenstädte hätte. Von den Wohnungsunternehmen würde ohne Investitionszulage ab 2005 ebenfalls weniger investiert (-19% in 2005 und 2006). Das wäre für den Stadtbau von großer Bedeutung, weil nach den Angaben der Wohnungsunternehmen wichtige Maßnahmen nicht oder erst zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt durchgeführt werden könnten.

Bisherige und künftig zu erwartende Entwicklung des Volumens der Investitionszulage

Das Volumen der Investitionszulage hat sich seit 1999 - entgegen den Erwartungen des Fördergebers - nicht auf einem weitgehend konstanten Niveau in einer Größenordnung von deutlich über 1 Mrd. Euro jährlich gehalten, sondern es hat sich nach den im Gutachten vorgenommenen Analysen und Schätzungen von 1999 bis 2003 mehr als halbiert (von 1,173 Mrd. Euro im 1999 auf 0,471 Mrd. Euro in 2002; bezogen auf das Jahr der Investition)¹. Das sinkende Volumen der Investitionszulage ist zum einen auf den allgemeinen Rückgang der Investitionen zurückzuführen. Daneben hat die Erhöhung des Selbstbehalts im Jahr 2002 aufgrund der Reduzierung von Mitnahmeeffekten zu erheblichen Einsparungen geführt. Anders als bei der Modifizierung des Investitionszulagengesetzes Ende 2001 erwartet, stand diesen Einsparungen kein Mehraufwand in ungefähr gleicher Höhe aus der erhöhten Investitionszulage gegenüber. Der neue § 3a schlug im Jahr 2002 mit ca. 65 Mio. Euro finanziell weitaus weniger zu Buche als ursprünglich angenommen. Insgesamt haben somit die Modifizierungen der Investitionszulage im Jahr 2002 gegenüber den von 1999 bis 2001 gültigen Regelungen zu spürbaren Entlastungen für den Fördergeber geführt.

Abbildung 3



¹ Die Investitionszulage wird in diesem Gutachten für das Jahr ausgewiesen, in dem die entsprechende Investition getätigt wurde. Ein direkter Vergleich mit Quellen wie den Steuerschätzungen oder dem Subventionsbericht, die die Investitionszulage nach dem Jahr ihrer Auszahlung ausweisen, ist daher nicht möglich. Die für ein Investitionsjahr anfallende Zulage wird zeitlich versetzt in den folgenden Jahren ausgezahlt bzw. kassenwirksam. Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass von den dargestellten Ergebnissen zur Zulage nach §§ 3 und 3a InvZulG 1999 nicht auf die Entwicklung der gesamten Investitionszulage (inklusive gewerbliche Zulage) geschlossen werden kann.

Bei einer unveränderten Fortführung der Investitionszulage nach 2004 würde es nach den durchgeführten Schätzungen zu einem Förderaufwand auf spürbar vermindertem Niveau kommen. Gegenüber dem Investitionsjahr 2003, für das ein Fördervolumen von 0,429 Mrd. Euro anfallen dürfte, ist für das Jahr 2004 aufgrund von Vorzieheffekten (fest eingeplante Investitionen wegen erwarteten Wegfalls der Investitionszulage) ein leichter Wiederanstieg auf 0,468 Mrd. Euro zu erwarten. Für die Investitionsjahre 2005 und 2006 ergaben die Schätzungen ein weiter auf 0,362 Mrd. bzw. 0,343 Mrd. Euro sinkendes Volumen der Investitionszulage, wovon jeweils 0,078 Mrd. Euro auf die erhöhte Investitionszulage entfallen.

2. Überlegungen zur Zukunft der Investitionszulage

Weitere Relevanz der Ziele

Die mit der Einführung der Investitionszulage und insbesondere mit ihrer Modifizierung im Jahr 2002 verfolgten Ziele sind nach wie vor relevant und haben auch weiterhin große Berechtigung, verfolgt zu werden. Zwar ist man seit Bestehen der Investitionszulage dem Ziel einer allgemein ausreichenden Verbesserung des Wohnungsbestands in den neuen Ländern wesentlich näher gekommen, es bestehen jedoch nach wie vor erhebliche Defizite hinsichtlich des Zustands innerstädtischer Altbaugebiete bzw. großer Bedarf für die Revitalisierung der Innenstädte. Darüber hinaus wird das Ziel der Unterstützung des Stadtumbaus, das sich insbesondere auf die Lösung von Problemen in Gebieten des industriellen Wohnungsbaus bezieht, voraussichtlich noch eine Reihe von Jahren Bedeutung haben. Die zu verfolgenden Ziele haben sich demnach seit der Einführung der Investitionszulage von der allgemeinen Erneuerung und Aufwertung des Mietwohnungsbestands mehr und mehr zur Bewältigung von Problemen spezifischer Bestände und Gebiete verlagert.

Folgen und Risiken eines ersatzlosen Auslaufens der Investitionszulage

Ein ersatzloses Auslaufen der Investitionszulage nach 2004 hätte erhebliche Folgen und würde große Risiken bergen: Es bestünde die Gefahr gravierender Beeinträchtigung von zwei wesentlichen Zielen der Wohnungs- und Städtebaupolitik: der Revitalisierung der Innenstädte und der Unterstützung des Stadtumbaus.

Die Befunde des Gutachtens machen deutlich, dass von den Kleineigentümern, der wichtigsten Eigentümergruppe von Altbaubeständen, große Anteile eine relativ geringe Finanzkraft bzw. niedrige Einkommen besitzen, insbesondere jene mit Wohnsitz in den

neuen Ländern. Bei diesen Eigentümern waren die Investitionen bereits in der Vergangenheit weit unterdurchschnittlich, und die Maßnahmen wurden häufig zeitlich gestreckt. Es ist das besondere Verdienst der Investitionszulage, gerade diese Eigentümer mit niedrigen Einkommen und geringen steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten erreicht und Investitionen angestoßen zu haben. Ohne eine Förderung besteht die Gefahr, dass die mit den Modifizierungen der Investitionszulage eingeleitete Verlagerung von Investitionen in die Innenstädte, die erste Früchte trägt, wieder gestoppt würde. Es wären erhebliche Zeitverluste oder gar weitgehender Stillstand bei der Revitalisierung der Innenstädte zu befürchten.

Bei der Umsetzung des Stadtumbauprozesses in den kommenden Jahren sind die örtlichen Wohnungsunternehmen zentrale Akteure und wichtigste Partner der Kommunen. Ein ersatzloser Wegfall der Investitionszulage würde die erhebliche Gefahr bergen, die Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsbereitschaft der am Stadtumbau beteiligten Wohnungsunternehmen einzuschränken, da die Investitionszulage für sie ein bedeutendes Instrument für die eigene Finanzierung von Maßnahmen und die Erlangung von Darlehen bei den Kreditinstituten darstellt. Der eben erst eingeleitete Stadtumbauprozess könnte durch den Fortfall der Investitionszulage erheblich erschwert oder verzögert werden.

Ersatz der Investitionszulage durch Förderung aus Haushaltsmitteln?

Angesichts der dargestellten Risiken spricht vieles dafür, die Förderung von Wohnungsbestandsinvestitionen, die bislang durch die Investitionszulage erfolgt, nicht mit dem Jahr 2004 ersatzlos auslaufen zu lassen, sondern sie für einen begrenzten Zeitraum fortzusetzen. Allerdings stellt sich die Frage, ob eine unveränderte Fortführung der Investitionszulage am besten geeignet ist, die anvisierten Ziele zu erreichen, oder ob es effektivere bzw. effizientere Förderinstrumente gibt. Als alternative Förderinstrumente kommen vor allem Darlehen oder Zuschüsse aus Haushaltsmitteln infrage.

Eine Förderung aus Haushaltsmitteln ist prinzipiell aufgrund größerer Transparenz und besserer Steuerbarkeit im Vergleich zu Steuervergünstigungen als die überzeugendere Form der Subvention einzuschätzen. Im konkreten Entscheidungsfall sprechen jedoch Praktikabilitätsgesichtspunkte sowie der begrenzte Zeitraum, um den es bei einer Verlängerung der Förderung geht, gegen den Ersatz der Investitionszulage durch ein alternatives Förderinstrument. Zwar wären bei einer Förderung aus Haushaltsmitteln intensivere Prüfungen zur Reduzierung von Mitnahmeeffekten und Erhöhung der Steuerungswirkungen denkbar, im Vergleich mit der Investitionszulage ergäben sich aber erhebliche Nachteile im Hinblick auf die Praktikabilität, und es ist zu befürchten, dass nur ein Teil der angezielten Eigentümer erreicht werden würde. Bei weniger intensiven Prüfverfahren

nehmen zwar die Praktikabilitätsprobleme ab, es entfällt aber auch die Möglichkeit, die Mitnahmeeffekte wesentlich zu reduzieren.

Verbilligte Darlehen, wie sie derzeit von der KfW vergeben werden, weisen nach den Ergebnissen der Modellrechnungen keine Vorteile hinsichtlich der Anreizwirkungen auf, sondern schneiden tendenziell schlechter ab. Es wären sehr hohe Darlehen oder sehr starke Zinsverbilligungen notwendig, um ähnliche Fördereffekte wie mit der Investitionszulage zu erzielen. Selbst bei ähnlichen Fördereffekten wären vermutlich nur schwächere Mengeneffekte und eine geringere Breitenwirkung als bei der Investitionszulage zu erwarten, weil Kredite bei Eigentümern erfahrungsgemäß auf deutlich geringere Akzeptanz stoßen.

Schließlich gilt es zu bedenken, dass jeder Wechsel des Förderinstruments zu einem gewissen "Fadenriss" führt: Die Akteure müssen sich erst auf das neue Instrument einstellen. So muss die Verwaltung die Umsetzung in die Wege leiten und Investoren müssen Informationen zu dem neuen Förderinstrument erhalten und sie müssen sich damit vertraut machen. Dies von Seiten des Fördergebers in Kauf zu nehmen, erscheint in der jetzigen Situation als ungünstig, weil es darum geht, schnelle Erfolge zu erzielen, und nicht darum, eine dauerhafte Subventionierung zu etablieren.

Abschließende Bewertung und Empfehlungen

Die durchgeführte Untersuchung lässt es sinnvoll erscheinen, die Investitionszulage für Bestandsinvestitionen in ostdeutsche Mietwohnungsgebäude für einen begrenzten Zeitraum zu verlängern. Die mit der Investitionszulage verfolgten Ziele "Revitalisierung der Innenstädte" und "Unterstützung des Stadtumbaus" werden noch einige Jahre Relevanz besitzen, da die zu bewältigenden Probleme aufgrund der zu erwartenden anhaltenden ungünstigen Rahmenbedingungen nicht kurzfristiger Natur sind. Erhebungen und Analysen machen deutlich, dass die Investitionszulage zwar kein perfektes Instrument ist, dass aber auch kein Anlass besteht, sie grundsätzlich infrage zu stellen. Die Zulage ist prinzipiell geeignet, die mit ihr verfolgten Ziele zu erreichen.

Die festgestellten Nachteile der Investitionszulage, die insbesondere mit ihrem weitgehend flächendeckenden Ansatz zusammenhängen, legen nahe, über Verbesserungen am Instrumentarium nachzudenken. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Investitionszulage nur noch für eine relativ kurze Übergangszeit Relevanz und Berechtigung haben wird. Insofern kann die Auffassung vertreten werden, dass umfangreiche Änderungen vermieden werden sollten, um die initiierten Prozesse nicht durch die für Neuregelungen erforderlichen Anpassungs- und Umgewöhnungszeiten zu unterbrechen und die Errei-

chung der Ziele nicht zu verzögern. Die einzelnen Stellschrauben der Investitionszulage weisen zudem keine so offenkundigen Schwächen auf, dass eine Korrektur zwingend erscheint.

Andererseits trägt das Ziel, mit einer flächendeckenden Förderung die allgemeine Aufwertung des Wohnungsbestands voranzutreiben, immer weniger. Modifizierungsbedarf an der Investitionszulage könnte daher insbesondere dann gesehen werden, wenn es dem Fördergeber darum geht, schnellere Erfolge zu erzielen bzw. die gesetzten Ziele noch fokussierter zu verfolgen. Dies betrifft zum einen die Unterstützung des Stadtumbaus, für die eine Konzentration der Förderung des § 3 InvZulG auf Stadtumbaugebiete bzw. die Programmgebiete der Förderung Stadtumbau Ost denkbar wäre. Dieser Ansatz erscheint sehr interessant, zum augenblicklichen Zeitpunkt besteht allerdings aufgrund fehlender Informationen noch eine zu große Unsicherheit bezüglich der zu erwartenden Effekte, der Eignung der Kriterien für die Abgrenzung der Gebiete und des weiteren Förderbedarfs in den Kommunen, die auf diese Weise von der Zulage ausgeschlossen würden.

Weiterer Modifizierungsbedarf kann im Hinblick auf eine Erhöhung der Wirkungen des § 3a InvZulG bzw. eine Beschleunigung der derzeit noch zögerlichen Verlagerung von Investitionen in innerstädtische Altbauggebiete gesehen werden. Wenn die Revitalisierung der Innenstädte schneller verlaufen soll, wofür aus wohnungs- und städtebaupolitischer Sicht vieles spricht, sollte eine spürbare Erhöhung des Fördersatzes des § 3a InvZulG ins Auge gefasst werden. Die hiermit verbundenen erhöhten Steuerausfälle könnten durch Modifikationen an der allgemeinen Zulage nach § 3 ausgeglichen werden.

Sollte vom Fördergeber eine Modifizierung der Investitionszulage allein aus Gründen der Kosteneinsparung ins Auge gefasst werden, so sollten Kürzungen nicht nach dem "Rasenmäherprinzip", sondern differenziert erfolgen. Die Förderung nach § 3a InvZulG sollte in jedem Falle unangetastet bleiben, da ihr besondere wohnungs- und städtebauliche Bedeutung zukommt. Die erst 2002 mit dem § 3a InvZulG eingeleitete Verlagerung der Investitionen in die Innenstädte sollte nicht nach kurzer Zeit gestoppt werden.

Der größte Teil der Kosten der Investitionszulage entfällt auf den § 3 InvZulG, sodass dort das größte Potenzial für Kosteneinsparungen besteht. Aus fördertechnischer Sicht wäre eine Anhebung des Selbstbehalts einer Reduzierung der Fördersatzes oder einer Veränderung der Kostenobergrenzen vorzuziehen. Diese Modifizierung führt im oberen, unrentablen Kostenbereich zu einer unterproportionalen Senkung der Förderung bzw. der effektiven Fördersatzes und ist am besten geeignet, Mitnahmeeffekte zu reduzieren. Nachteil einer solchen Maßnahme wäre, dass insbesondere die große Gruppe der Kleineigentümer mit niedrigen Einkommen, für die Innenstadtentwicklung von großer Bedeutung sind,

und die Eigentümergruppe der Wohnungsunternehmen, die wichtige Akteure des Stadtumbaus darstellen, von einer solchen Maßnahme betroffen wären.

Im Falle einer Fortführung der Investitionszulage stellt sich die Frage nach der zeitlichen Dauer und einer etwaigen degressiven Staffelung der Förderung. Es erscheint sinnvoll, sich beim Planungshorizont für die Investitionszulage an der Dauer des Programms Stadtumbau Ost zu orientieren und einen Zeitraum bis zum Jahr 2009 ins Auge zu fassen. Um dem Eindruck einer Dauersubvention vorzubeugen und einer Subventionsmentalität nicht Vorschub zu leisten, spricht jedoch vieles dafür, ein klares Zeichen für einen sukzessiven Abbau der Förderungen zu setzen. Ein solches Zeichen hätte zudem die Wirkung, dass von den Eigentümern Investitionen möglichst frühzeitig durchgeführt werden, um in den Genuss einer möglichst hohen Förderung zu kommen. Dies würde zu einer Beschleunigung des Erneuerungsprozesses beitragen und hätte positive Impulse für die sich im Abwärtstrend befindliche Modernisierungstätigkeit bzw. allgemeine Bautätigkeit in den neuen Ländern.

Eine sinnvolle Einteilung für einen Degressionsschritt wäre z. B. ein Zeitraum 2005 bis 2006 und ein Zeitraum 2007 bis 2009 mit abgesenkter Förderung. Für die Absenkung könnte am Fördersatz oder am Selbstbehalt angesetzt werden, aus den oben dargestellten Gründen wäre fördersystematisch eine Erhöhung des Selbstbehalts gegenüber einer Senkung der Fördersätze vorzuziehen. Aus Sicht der Verfolgung der fachlichen Ziele könnte im zweiten Zeitraum daneben eine Fokussierung der Förderung auf Stadtumbaugebiete erfolgen, wenn die oben angesprochenen Risiken ausgeräumt sind und die Kriterien sich als geeignet erwiesen haben.

Insgesamt sollte demnach bei der Ausgestaltung einer nach 2004 fortgesetzten Investitionszulage zum einen die noch stärkere Fokussierung der Förderung auf die Ziele "Unterstützung des Stadtumbaus" und "Revitalisierung der Innenstädte" Priorität haben, die zugleich möglichst mit einer Reduzierung von Mitnahmeeffekten und einer erhöhten Treffsicherheit der Investitionszulage verbunden werden sollte. Zum anderen sollte die Investitionszulage degressive Elemente enthalten, die ein eindeutiges Signal für einen sukzessiven Abbau der Subvention bzw. deren Befristung setzen.