

Müller-Rohr, Iris

**Article — Digitized Version**

## Vom Steuerdschungel ins Steuerparadies: Die Neuregelung der Besteuerung von Wohneigentum

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Müller-Rohr, Iris (1985) : Vom Steuerdschungel ins Steuerparadies: Die Neuregelung der Besteuerung von Wohneigentum, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 11, pp. 564-570

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136099>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Vom Steuerdschungel ins Steuerparadies: Die Neuregelung der Besteuerung von Wohneigentum

Iris Müller-Rohr, Saarbrücken

**Die Bundesregierung plant, die Besteuerung von selbstgenutztem Wohneigentum vom 1. 1. 1987 an auf eine neue Grundlage zu stellen. Welche Regelungen sieht der gegenwärtig vom Parlament beratene Regierungsentwurf vor? Wie sind die geplanten Änderungen aus wirtschafts- und verteilungspolitischer Sicht zu bewerten?**

---

Aktueller Anlaß zur „Reform“ der Besteuerungsmodalitäten beim selbstgenutzten Wohneigentum ist das bevorstehende Auslaufen des erst 1982 eingeführten erweiterten Schuldzinsenabzugs. Durch eine umfassende Neuregelung sollten wahrscheinlich Forderungen nach einer Institutionalisierung der ablaufenden Begünstigung bzw. weitergehenden Subventionen und damit ein weiteres Ausufernden der Zahl der Regelungen verhindert werden. Zu einer völligen Beseitigung der Subventionierung konnte man sich trotz anderslautender allgemeiner Absichtserklärungen auch hier nicht durchringen.

Obwohl eine Änderung des Förderungsvolumens insgesamt nicht geplant ist und lediglich neue Akzente zugunsten bestimmter Gruppen gesetzt werden sollen, bringt die Neuregelung dennoch einschneidende Änderungen. Durch den vollständigen Wegfall der Besteuerung des Wohnungsnutzens bei gleichzeitigem Fortbestehen der Abzugsfähigkeit von Aufwendungen tritt der Förderungscharakter, der zuvor im schwer überschaubaren Dickicht der bestehenden Regelungen nur zu leicht verborgen blieb, erstmals deutlich zu Tage. Das wird auch in der offiziellen Terminologie ersichtlich: War früher von Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums die Rede, heißt es im neuesten Gesetzesentwurf „Neuregelung der steuerrechtlichen Förderung selbstgenutzten Wohneigentums“. Trotz des Drängens von vielen Seiten<sup>1</sup>, wegen der anhaltend schlechten Lage der Bauwirtschaft das Inkrafttreten der neuen För-

derung auf den 1. 1. 1986 vorzuverlegen, soll sie jetzt doch, wie zunächst geplant, am 1. 1. 1987 in Kraft treten.

Zur Beurteilung des Förderungsumfangs sowie der steuersystematischen Inkonsistenzen und der damit zusammenhängenden allokativen und distributiven Auswirkungen muß man sich zunächst klarmachen, wie die theoretisch richtige Besteuerung aussehen müßte, um dann Abweichungen von dieser Norm feststellen zu können. Bei der Besteuerung von selbstgenutztem Wohneigentum kann man grundsätzlich zwei verschiedene Positionen vertreten. Nach der sogenannten Konsumgutlösung wird das Wohnen im eigenen Haus steuerlich genauso wenig relevant wie der Kauf anderer Konsumgüter. Das bedeutet auf der Nutzenseite eine Nichtbesteuerung der Wohnraumnutzung, induziert aber andererseits auf der Kostenseite notwendigerweise die Nichtabzugsfähigkeit von Aufwendungen. Nach der Investitionsgutlösung wird das Wohnen im eigenen Haus steuerlich wie die Investition eines Unternehmens behandelt. Aufwendungen sind ohne Obergrenze voll abzugsfähig, dafür wird aber auf der Nutzenseite der Nutzungswert voll dem Einkommen zugerechnet und versteuert. Man kann zahlreiche Argumente für und wider die Zurechnung des Nutzungswertes zu den steuerlich relevanten Einkünften vorbringen<sup>2</sup>; die Investitionsgutlösung erweist sich letztlich als die überlegene Variante – und das nicht nur unter dem Aspekt einer möglichst

---

*Iris Müller-Rohr, Dipl.-Volkswirtin und Dipl.-Handelslehrerin, ist wissenschaftliche Assistentin am Institut für Finanzwissenschaft der Universität des Saarlandes in Saarbrücken.*

<sup>1</sup> Vgl. etwa die Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, in: Bundestagsdrucksache 10/3633 vom 8. 7. 85, S. 20-22, hier S. 22.

<sup>2</sup> Eine ausführliche Auseinandersetzung mit Vor- und Nachteilen der systematischen Alternativen bei der Besteuerung selbstgenutzten Wohneigentums findet sich bei H. N a u s t, G. W e r t h: Marktwirtschaftliche Reformen in der Wohnungspolitik, Forschungsberichte des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung der Universität des Saarlandes, Heft 52, Saarbrücken 1984, insb. S. 14-22.

gleichmäßigen Erfassung der Leistungsfähigkeit. Nur die Besteuerung verhindert Ungerechtigkeiten gegenüber Mietern, die ihre Miete aus versteuertem Einkommen aufbringen müssen, und Besitzern anderer Kapitalanlagen, die daraus fließende Einkünfte normal zu versteuern gezwungen sind. Dennoch wird dem Konsumgutmodell häufig der Vorzug gegeben, weil es administrativ einfacher und politisch besser zu verkaufen ist.

Statt hier eindeutig Position zu beziehen, behandelt der Gesetzgeber die eigengenutzte Wohnung aber weder bei der alten noch bei der neuen Regelung konsequent als Investitions- oder Konsumgut, sondern vermengt Elemente beider Lösungen. Die derzeit gültige steuerliche Praxis<sup>3</sup> ist insofern einer Investitionsgutlösung ähnlich, als die Differenz zwischen Nutzungswert und Periodenaufwand prinzipiell steuerlich relevant wird. Abweichungen auf beiden Seiten führen aber, insbesondere bei Einfamilienhäusern, zu einer „Pervertierung“ der Idee der Investitionsgutlösung in dem Sinne, daß eine echte Besteuerung kaum zu befürchten ist, dafür aber steuerliche Vorteile ins Haus stehen. Die Neuregelung trägt eher den Charakter einer Konsumgutlösung, da die Nutzwertbesteuerung ganz entfällt, sie ist aber auch von Elementen einer Investitionsgutlösung durchsetzt. Dieser konzeptionelle Mangel hat zu einem Wust von Vorschriften geführt, der die Vergleichbarkeit nicht nur zwischen den verschiedenen Häusertypen bei der derzeit noch gültigen Regelung behindert, sondern auch eine Gegenüberstellung von altem und neuem Recht erschwert. Insbesondere für Investitionsentscheidungen im nächsten Jahr kann die Rechtsänderung zum ausschlaggebenden Kriterium werden, weil 1986 erstellte bzw. erworbene Wohnungen noch bis zu zwölf Jahren im Rahmen der Übergangsregelung nach altem Recht behandelt werden, Investitionen ab 1987 aber nach neuem.

### Alte und neue Regelung

In der Übersicht werden die einzelnen, jeweils vergleichbaren Regelungen bei Einfamilienhäusern/Eigentumswohnungen (EFH/ETW) und Mehrfamilienhäusern (MFH) nach altem und neuem Recht systematisch gegenübergestellt. Danach ist mit folgenden Veränderungen zu rechnen:

Bei der alten Regelung wird auf der „Nutzenseite“ bei Mehrfamilienhäusern eine marktnahe Miete als Nutzungswert zugerechnet, der später in einer Überschußrechnung mit dem Periodenaufwand saldiert wird. Bei Einfamilienhäusern wird dagegen mit einem Pauschal-

ansatz, dem sogenannten Grundbetrag gerechnet. Er pauschaliert aber nicht nur den Bruttonutzungswert, sondern integriert gleichzeitig eine Verrechnung aller Werbungskosten außer Schuldzinsen sowie der Normalabschreibungen, bringt also unmittelbar einen Nettowert in Ansatz. Der resultierende zu versteuernde Betrag ist mit etwa 1-2 Monatsmieten sehr niedrig. Das ist technisch darauf zurückzuführen, daß der zugrundegelegte Einheitswert in keiner vernünftigen Relation zum aktuellen Verkehrswert steht und auch der darauf angewandte Prozentsatz nicht hoch ist. Dem könnte man zwar entgegenhalten, daß es sich bereits um einen Nettowert handelt, man darf aber die zahlreichen weiteren Abzugsmöglichkeiten auf der Kostenseite nicht vergessen. Bei der Neuregelung entfällt die Besteuerung des Nutzungswertes komplett.

Auf der Kostenseite sind nach der alten Regelung bei Mehrfamilienhäusern systematisch richtig alle Werbungskosten, darunter die Schuldzinsen, voll abzugsfähig. Bei Einfamilienhäusern erlaubt der § 21 a Abs. 3 eine Ausnahme vom Nettoansatz für die Schuldzinsen, deren Abzug aber auf den Grundbetrag begrenzt ist. Der Grund für die Beschränkung ist nicht ersichtlich, mag aber mit dem niedrigen Ansatz des Grundbetrags und/oder dem unterschiedlichen Verschuldungsgrad zusammenhängen.

Eine „Ausnahme zur Ausnahme“ ist die Erweiterung des Schuldzinsenabzugs, die primär als zeitlich begrenzte Stütze der Bauwirtschaft konzipiert war und nur Einfamilienhäusern Vorteile brachte.

Andere Werbungskosten sind nur für Mehrfamilienhäuser anrechnungsfähig, da sie bei Einfamilienhäusern im Grundbetrag abgegolten sind. Bei der Neuregelung entfällt der Ansatz von Werbungskosten komplett, da der steuersystematische Anknüpfungspunkt „zu versteuerndes Einkommen“ ebenfalls abgeschafft ist.

Die diversen Vorschriften für erhöhte Absetzungen nach § 82 EstDV, die auch für reine Mietshäuser gelten und insbesondere Umwelt-, Denkmalschutz und Stadt-sanierung fördern sollen, sind zwar wegen des meritatorischen Charakters der angestrebten Ziele verständlich, aber erneut unsystematisch geregelt. Für Einfamilienhäuser erlaubt der § 82a EstDV als weitere Ausnahme zur Ausnahmeregelung des § 21a Abs. 3 nicht nur eine vollständige, sondern auch noch beschleunigte Absetzung von Werbungskosten.

Nach neuem Recht werden diese Vergünstigungen sogar noch ausgebaut, obwohl kein steuersystematischer Anknüpfungspunkt mehr existiert. Mit einem Griff in die steuertechnische Trickkiste werden aus Sonder-

<sup>3</sup> Siehe z. B. R. Fecht: Zur Einkommensbesteuerung der Selbstnutzung von Wohnungseigentum, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 41, 1983, S. 476-485.

**Übersicht  
Alt- und Neuregelung im Vergleich**

Derzeit noch gültige Regelung (gültig bis 31. 12. 86; für „Alt-Fälle“ Übergangsfristen bis längstens Ende 1998)		Geplante Neuregelung (gültig ab 1. 1. 87 für Neubau, -erwerb)
Einfamilienhaus/Eigentumswohnung	Mehrfamilienhaus	Einfamilienhaus/Eigentumswohnung sowie Mehrfamilienhaus
<b>I. Zugerechnetes Einkommen („Nutzenseite“)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Nettonutzungswert<sup>1</sup></b> nach § 21 a pauschal approximiert durch den sogenannten <b>Grundbetrag</b> (angenommener Mietwert ./. sämtlicher Werbungskosten außer Schuldzinsen ./. Normalabschreibung) Berechnung: 1 % des um 40 % erhöhten Einheitswertes von 1964 <math>\hat{=}</math> 1-2 Monatsmieten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zugerechnete Eigenmiete nach § 21 Abs. 2 in Anlehnung an die Miete der Zweitwohnung bei gleichen Wohnungen, sonst in Anlehnung an die ortsübliche mittlere Miete vergleichbarer Wohnungen</li> </ul>	—
<b>II. Abzugsfähige Kosten („Kostenseite“)</b>		
<b>1. Werbungskosten</b>		<b>1. Werbungskosten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schuldzinsen nur bis zur Höhe des Grundbetrags absetzbar nach § 21 a Abs. 3</li> <li>- weiterer Schuldzinsenabzug nach § 21 a Abs. 4 (3 <math>\times</math> bis zu 10 000 DM p.a. von 1982-1986 inklusiv)</li> <li>- andere Werbungskosten prinzipiell nicht abzugsfähig, da schon im Grundbetrag verrechnet nach § 21 a Abs. 3</li> <li>- Erhöhte Absetzungen vom Erhaltungsaufwand zur Energieeinsparung und zum Einsatz regenerativer Energie 10 <math>\times</math> 10 % der Herstellungskosten nach § 82 a EstDV (Ausnahme zu § 21 a Abs. 3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schuldzinsen in voller Höhe anrechnungsfähig</li> <li>- alle anderen Werbungskosten (insbesondere Erhaltungsaufwand) in voller Höhe anrechnungsfähig</li> <li>- Erhöhte Absetzungen vom Erhaltungsaufwand zur Energieeinsparung und zum Einsatz regenerativer Energie 10 <math>\times</math> 10 % der Herstellungskosten nach § 82 a EstDV</li> <li>- Sonderabschreibungen von 10 <math>\times</math> 10 % der Herstellungskosten nach § 82 g und § 82 i EstDV für Bestandspflege (Denkmalschutz, Stadtsanierung)</li> </ul>	—
<b>2. Absetzungen für Abnutzung</b>		<b>2. Sonderausgaben</b> (statt Absetzung für Abnutzung)
	<b>Option 1</b>	<b>Option 2</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- in den ersten 8 Jahren 8 <math>\times</math> 5 % der Herstellungskosten/Anschaffungskosten Sonderabschreibungen nach § 7b bis zur Wertgrenze von 200 000 DM (Gesamtabschreibung 140 %, da auch für die ersten 8 Jahre Normalabschreibungen schon im Grundbetrag berücksichtigt sind)</li> <li>- (danach keine Abschreibung auf der „Kostenseite“ möglich, da Normalabschreibungen bereits im Grundbetrag erfaßt sind)</li> <li>- Kinderkomponente des § 7b nach § 34 f: 600 DM p.a. Abzug von der Steuerschuld ab dem 2. Kind</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- in den ersten 8 Jahren 8 <math>\times</math> 5 % Sonderabschreibung nach § 7b bis zur Wertgrenze von 250 000 DM + Normalabschreibung von 2 % p.a. für darüber hinausgehende Beträge</li> <li>- ab dem 9. Jahr Normalabschreibung von 2,5 % p.a. vom Restbuchwert bis zur vollen Absetzung</li> <li>- Kinderkomponente des § 7b nach § 34 f: 600 DM p.a. Abzug von der Steuerschuld ab dem 2. Kind</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- in den ersten 8 Jahren 8 <math>\times</math> 5 % degressive Abschreibung nach § 7 Abs. 5 ohne Wertgrenze</li> <li>- in den darauf folgenden sechs Jahren 6 <math>\times</math> 2,5 % vom Restbuchwert</li> <li>- in den darauf folgenden 36 Jahren 36 <math>\times</math> 1,5 % vom Restbuchwert</li> <li>- Kinderkomponente wie zuvor, aber Ausdehnung auf das 1. Kind</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sonderausgabenabzug statt erhöhter Absetzungen bis 1992 möglich, ansonsten wie zuvor, aber Erweiterung auf neue Heizungs- und Warmwasseranlagen</li> <li>- Sonderausgaben statt erhöhter Absetzungen bis 1992 wie zuvor möglich, auf Einfamilienhaus/Eigentumswohnung ausgedehnt</li> <li>- Sonderausgaben nach § 10 e statt Sonderabschreibungen nach § 7b, ansonsten identische Ausgestaltung, aber Erhöhung der Wertgrenzen auf 250 000/300 000 DM und Wegfall für vermieteten Wohnraum im eigenen Mehrfamilienhaus</li> </ul>

<sup>1</sup> Der **Nettonutzungswert** ist in dieser Systematik nicht eindeutig der Nutzenseite zurechenbar, da bereits Elemente der Kostenseite darin berücksichtigt sind.

abschreibungen Sonderausgaben. Der Anwendungsbereich des § 82a EStDV wird erweitert auf Heiz- und Warmwasseranlagen, deren meritorischer Charakter schwer nachvollziehbar ist.

□ Die Vergünstigungen des § 82 i und g EStDV, die vorher nur für Mietshäuser und teilweise eigengenutzte Mehrfamilienhäuser gültig waren, werden auf Einfamilienhäuser ausgedehnt. Diese Förderung ist nicht mit dem neuen steuerlichen Konzept vereinbar.

□ Bei den Absetzungen für Abnutzung hat die § 7b-Vergünstigung beim Einfamilienhaus – die zweite in § 21a Abs. 3 verankerte Ausnahme vom Nettoprinzip – den Effekt einer Zusatzabschreibung von 40 %, da die Normalabschreibung bereits im Grundbetrag berücksichtigt ist. Demgegenüber erfolgt die Sonderabschreibung nach § 7b bei Mehrfamilienhäusern in den ersten acht Jahren anstelle der Normalabschreibung und führt als degressive Sonderabschreibung lediglich zu einem Zinsgewinn; dies gilt auch für die Abschreibung nach § 7 Abs. 5, die statt dessen gewählt werden kann. Je höher die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten, desto eher lohnt wegen der Kappungsgrenze des § 7b die Option 2, besonders bei weniger als zwei Kindern. Warum die Kinderkomponente nur bei § 7b gewährt wird, ist unverständlich.

Das neue Recht behält die Regelung nicht nur trotz des mangelnden steuersystematischen Anknüpfungspunktes bei, sondern dehnt die Wertgrenze und die Kinderkomponente noch aus.

### Drastische Verzerrungen

Bei diesem Ausmaß an Flickschusterei hätte man sich von den ursprünglich als „Reform“ angekündigten, später zutreffend nur noch mit „Neuregelung“ bezeichneten Veränderungen neben einer größeren Transparenz eine Besinnung auf mehr steuersystematische Konsistenz gewünscht. Die ab 1987 geplanten Regelungen kommen diesem Wunsch und den offiziell propagierten Zielen<sup>4</sup> nur sehr bruchstückhaft entgegen. Das offizielle Ziel „Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens für Bürger und Verwaltung“ wird zwar durch Abschaffung der Nutzwertbesteuerung erreicht, womit tatsächlich eine Vielzahl von Regelungen verschwindet. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß Inkonsistenzen und Verzerrungen insgesamt gesehen nur noch drastischer werden.

Der einseitige Wegfall der Besteuerung führt zu einem schwer verständlichen steuersystematischen Uni-

kum. Den Eigenheimbesitzern wird nämlich nun das Beste aus zwei Welten angeboten: Auf der Nutzenseite eine Konsumgütlösung, auf der Kostenseite, die konsequenterweise dann auch keine steuerliche Berücksichtigung mehr finden dürfte, steht weiter das Investitionsgutmodell Pate mit teilweise sogar noch günstigeren Regelungen, vor allem für Einfamilienhäuser. Für Mehrfamilienhäuser dagegen fallen der Schuldzinsenabzug und die Normalabschreibung weg, für vermietete Wohnungen wird § 7b ersatzlos gestrichen. Das entspricht einer propagierten Zielsetzung, nämlich die Förderung des Wohnungsbaus auf das selbstgenutzte Wohneigentum zu konzentrieren.

### Kapitalfehlsteuerungen

Der weitergehende Anspruch, Verzerrungen aus der Zeit der unterschiedlichen Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums zu beseitigen, wird zwar durch eine Vereinheitlichung der Vorschriften erfüllt, die Kluft sowohl zwischen Mietern und Vermietern als auch zwischen Investitionen in selbstgenutztes Wohneigentum und andere Anlageformen wird mit der neuen Regelung aber noch vergrößert.

Die steuerliche Begünstigung und damit Subventionierung von selbstgenutztem Wohneigentum impliziert neben steuerlichen Ungerechtigkeiten auch Wettbewerbsverzerrungen mit entsprechenden Kapitalfehlentkungen. Die Struktur der Bruttorenditen als Maßstab der volkswirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer Investition wird teilweise umgekehrt, und es fließt mehr Kapital in den Wohnungsbau als dies zu Marktbedingungen der Fall wäre. Insbesondere in einer Zeit des häufig beklagten Kapitalmangels muß man den Sinn einer künstlichen Umleitung von Ressourcen in wenig zukunfts-trächtige Branchen bezweifeln. Zwar existieren neue Aufgabengebiete, etwa im Umweltschutz- und Sanierungsbereich. Der Wohnbedarf ist jedoch quantitativ weitgehend gedeckt, der Wohnungsbau sicherlich eine schrumpfende Branche. Engpässe bestehen nur regional in Ballungszentren und bei Problemgruppen. Daneben gibt es einen Haldenbestand an Wohnraum, der längerfristig tendenziell eher noch zu einem weiteren Nachgeben der erzielbaren Preise führen wird und Investitionen in den Mietwohnungsbau unrentabel macht. Die absehbare demographische Entwicklung führt zu einer weiteren Schrumpfung des Bedarfs, was beim Stand der Zersiedlung in der dicht bevölkerten Bundesrepublik unter Umwelt- und Raumordnungsaspekten sogar begrüßenswert ist.

Bei diesem Befund führt eine fiskalpolitisch induzierte Nachfrageerhöhung nicht nur zu unmittelbaren Allokationsverlusten, sondern wirkt auch wachstumshem-

<sup>4</sup> Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der steuerrechtlichen Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums, Bundestagsdrucksache 10/3633 vom 8. 7.85.

mend. Eine Mittelbindung für strukturkonservierende Zwecke geht auf Kosten wachstumsfördernder Maßnahmen. Arbeitsplätze in Branchen mit schrumpfendem Bedarf können nur durch eine ständig neue, wachsende Stützung aufrechterhalten werden, die Förderung expandierender Bereiche könnte dagegen neue, langfristig stabile Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen. Auch bei einer volkswirtschaftlich insgesamt so gewichtigen Branche wie dem Wohnungsbau darf das notwendige Gesundtschrumpfen nicht durch eine permanente teure Förderung verhindert werden. Jahrzehntelange, unter dem Eindruck des hohen Nachkriegsbedarfs initiierte und nicht rechtzeitig gestoppte sektorale Stabilisierungsmaßnahmen haben zu einer Aufblähung der Kapazitäten über Bedarf geführt und sind für die heutigen Probleme der Bauwirtschaft mit verantwortlich. Wo kein Bedarf ist, kann er auch nicht durch teure staatliche Stützungsmaßnahmen, noch dazu mit hohen Opportunitätskosten, geschaffen werden. Eine Rückkehr zu Marktbedingungen ist im Bausektor auch unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungssituation längerfristig ratsam. Das hätte bei der Neuregelung der Besteuerung berücksichtigt werden sollen.

#### Subventionsumfang

Welches fiskalische Mittelvolumen im Bausektor gebunden ist, läßt sich nur schwer abschätzen. Schon das Subventionsvolumen der noch gültigen Regelungen ist nur teilweise dokumentiert. Im Subventionsbericht<sup>5</sup> fin-

<sup>5</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Zehnter Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 410/85, Bonn 1985, hier S. 230 ff.

den sich § 7 b und § 34 f sowie der erweiterte Schuldzinsenabzug nach § 21 a Abs. 4 EstG mit Ansätzen für 1985 von insgesamt 5,15 Mrd., 410 Mill. und 1,8 Mrd. DM. § 7 Abs. 5 EstG wird dagegen nicht ausgewiesen. Er gewährt zwar keine Zusatzabschreibung, trotzdem liegt aber eine Subvention in Höhe des Kapitalwerts der Differenz zwischen den Normalabschreibungsraten und den erhöhten Raten bei degressiver Abschreibung vor.

Die Erfassung von Subventionselementen auf der Nutzenseite bei der Pauschalbesteuerung der Einfamilienhäuser ist äußerst kompliziert. Subventionen in Form von Steuermindereinnahmen lassen sich stets nur als Abweichung von der Besteuerungsnorm ermitteln. Meßlatte für Abweichungen ist bei der noch gültigen Regelung die Investitionsgutlösung, an der, wenn auch in verwässerter Form, die Besteuerung ausgerichtet ist. Die Subvention ist also gleich der Steuer auf die Marktmiete minus dem statt dessen in Abzug gebrachten niedrigeren Grundbetrag. Der so ermittelte Wert ist aber noch zu hoch und muß um zwei Faktoren vermindert werden: Erstens um die Normalabschreibung, die im Grundbetrag bereits abgezogen ist, aber keine Subvention darstellt, zweitens um die entgangenen, theoretisch aber richtigen Steuerermäßigungen beim Schuldzinsenabzug, der auf den Grundbetrag begrenzt ist. Subvention ist hier die Differenz zwischen der Steuerersparnis bei voller Abzugsmöglichkeit der Schuldzinsen und bei der auf den Grundbetrag begrenzten Abzugsmöglichkeit vermindert um die Steuerersparnis durch den erweiterten Schuldzinsenabzug, der ja über den Grundbetrag hinaus tatsächlich gewährt wird. Die kommentar-

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Richard Jaekel

### DIE INTEGRATIONSWIRKUNG DES EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSSYSTEMS

Die Studie untersucht die Wirkungen der seit dem Inkrafttreten des EWS betriebenen Wechselkurspolitik auf die Handelsbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland mit ausgewählten EG-Ländern. Im Mittelpunkt der empirischen Untersuchungen steht die Analyse der Veränderungen bilateraler realer Wechselkurse im Zeitraum 1979-82. Das Ergebnis der Studie: Wechselkurspolitische Versäumnisse haben erkennbar zu einer Verzerrung der Handelsströme in Europa geführt.

Großoktav, 230 Seiten, 1985, Preis brosch. DM 52,-

ISBN 3-87895-265-1

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

lose Ausweisung des § 21 a Abs. 4 im Subventionsbericht wird der komplexen Realität in keiner Weise gerecht, sondern ist lediglich als Steuermindereinnahme im Vergleich zu der vor 1983 gültigen Regelung aufzufassen.

### Frage der Besteuerungsnorm

Bei der Neuregelung ist die Bestimmung der Subventionshöhe im Detail zwar einfacher, es kommt aber das schwerwiegende grundsätzliche Problem hinzu, was als Besteuerungsnorm anzusehen ist. Während bei der alten Regelung die Investitionsgutlösung zweifellos der richtige Vergleichsmaßstab ist, kann die Neuregelung nicht ganz eindeutig der Konsumgut- oder der Investitionsgutlösung zugerechnet werden. Nimmt man die Konsumgutlösung als Maßstab, so sind alle Subventionselemente ausgewiesen: § 10 e (vorher § 7 b) und § 34 f EstG. Gegen deren Vorliegen sprechen aber gerade die Weitergewährung dieser Vergünstigungen sowie die steuerrechtliche Berücksichtigung von Modernisierungsaufwendungen. Bei einer Investitionsgutlösung müßte man zu dem Subventionswert noch die gesamten ausgefallenen Einnahmen aus der Nutzungswertbesteuerung addieren und die nicht mehr zulässigen Abzugsmöglichkeiten bezüglich der Normalabreibung und der Schuldzinsen gegenrechnen.

Welcher Anteil der Ansätze für § 82 EstDV auf selbstgenutztes Wohneigentum entfällt, kann nicht abgeschätzt werden. Hinzuzurechnen wäre außerdem die Begünstigung durch die Nichtbesteuerung von Veräußerungsgewinnen.

All diese Schwierigkeiten zeigen, daß auf der Einnahmeseite des Budgets ein großes, weil wenig transparentes Manövrierpotential zur Verfügung steht. Gerade bei einer Regierung, die sich selbst unter Konsolidierungszwang gesetzt hat, müßten Einnahmekürzungen, speziell undurchsichtiger Art, gegenüber Ausgabenansätzen an Beliebtheit zunehmen. In dieser Richtung läßt sich sicherlich auch der zunehmende Anteil der Steuervergünstigungen gegenüber den Finanzhilfen bei den Subventionen interpretieren.

### Familienpolitische Motive

Die Fülle an allokativen Nachteilen könnte nur in dem Fall hingenommen werden, daß dadurch als übergeordnet einzustufende distributive Ziele erfüllt werden. Das ist aber allem Anschein nach nicht der Fall. Die konkreten Ausführungen zu distributiven Zielsetzungen der Förderungsmaßnahmen sind beim Neunten Subventionsbericht und dem Gesetzentwurf zur Neuregelung der steuerrechtlichen Förderung spärlich. Klar herausgestellt wird vor allem im neuen Gesetzentwurf die Aus-

weitung der familienbezogenen Förderung. Ihre Beschränkung auf Hauseigentümer ist aus gerechtigkeits- und verteilungspolitischen Erwägungen wenig einsichtig.

Mieter, bei denen eher eine geringere Leistungsfähigkeit, also eine größere Bedürftigkeit sowie eine unter allokativen Aspekten begrüßenswerte höhere Mobilität unterstellt werden können, sind schlechter gestellt: bei ihnen fehlt eine entsprechende Vergünstigung. Innerhalb der Begünstigtengruppe führt die Ausdehnung der Förderung bei fixem Förderungsbetrag und fehlenden Einkommensgrenzen auch nicht zu positiven Verteilungswirkungen. Soweit Bevölkerungspolitik betrieben werden soll, ist der Wohnungsbau wohl nicht der richtige Ort. Bevölkerungspolitische Maßnahmen, die ohnedies mit Vorsicht zu betrachten sind, gehören in den Kinderlastenausgleich<sup>6</sup>, dessen Verteilungstransparenz durch wohnungsbaupolitische Maßnahmen nicht noch weiter verwässert werden darf. Sinnvoll könnten sie z. B. in Form differenzierter Leistungen in der Rentenversicherung sein, um somit bei Abweichungen von einer stationären Bevölkerungsentwicklung als Stabilisator der Finanzierungssituation zu dienen.

### Vermögenspolitische Motive

Als weiteres Ziel wird eine Konzentration der bisher auf das Wohneigentum allgemein ausgerichteten Förderung auf das selbstgenutzte Wohneigentum deklariert. Hier scheint sich ein deutlicher Wandel in der beabsichtigten Zweckbestimmung abzuzeichnen. Der Akzent verschiebt sich zunehmend von der wohnungspolitischen zur vermögenspolitisch motivierten Förderung, also vom Ziel einer ausreichenden Versorgung mit angemessenem Wohnraum, der auf einkommensschwache Haushalte abstellt und eine stark positive verteilungspolitische Richtung aufweist, in eine eher negative verteilungspolitische Schiene. Das wird auch an anderer Stelle sichtbar: Während der Neunte Subventionsbericht noch eine Unterstützung wohnungspolitischer Zielsetzungen propagiert, wird im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Neuregelung explizit die Eigentumsförderung, insbesondere als vierte Säule der Altersvorsorge, in den Vordergrund gestellt.

Dieser Sinneswandel wird durch den Abbau von Leistungen an die Eigentümer von vermietetem Wohnraum

<sup>6</sup> Diese umstrittene Ansicht vertritt sinngemäß auch J. E k h o f f: Lösungen für den Wohnungsmarkt, in: H. G i e r s c h (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, S. 254-277, hier S. 269 f. Zu einer ausführlichen Diskussion der Problematik vgl. H. S c h m i d t, U. F r a n k, I. M ü l l e r - R o h r: Kritische Bemerkungen zum System des Kinderlastenausgleichs – zugleich ein Vorschlag zur Neugestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 43, 1985, S. 28-66, insb. S. 36 f.

bei betragsgleicher Erhöhung der Förderung an die Eigentümer vollständig selbst genutzter Wohnungen in die Tat umgesetzt: § 7 b fällt für vermietete Wohnungen weg (geschätzte Steuerermehreinnahmen bis 1990 insgesamt 585 Mill. DM), und die Abschaffung der Einnahme-Überschußrechnung bei nur teilweise selbstgenutztem Wohneigentum führt in der anfänglichen Phase hoher finanzieller Anspannung zu erheblicher Mehrbelastung bei dieser Häuserkategorie, die durch die Neuregelung unter Finanzierbarkeitsaspekten deutlich schlechter gestellt wird als zuvor (geschätzte Steuerermehreinnahmen bis 1990 rund 3,65 Mrd. DM)<sup>7</sup>. Der Wegfall des erweiterten Schuldzinsenabzugs wirkt sich vor allem bei hohem Fremdkapitalanteil schmerzlich aus. Das trifft zum einen diejenigen, die wegen Kapital- bzw. Einkommensmangel nur mit Hilfe von Mieten ihr eigenes Haus zu finanzieren in der Lage sind, sowie die Erbauer reiner Mietshäuser, die dann eher andere Anlageformen für ihr Kapital suchen werden. Geht man von der formalen zur materiellen Inzidenzbetrachtung über und bezieht die entsprechenden Anpassungsreaktionen mit ein, so wird die Aufstockung der Förderung für vollständig selbstgenutztes Wohneigentum nicht nur durch die Eigentümer von Mehrfamilienhäusern getragen, sondern über erhöhte Mieten wegen Angebotsverknappung und finanziellem Mehrbedarf der Vermieter auch die Mieter selbst treffen. Die neuen Regelungen gehen vermutlich überwiegend zu Lasten schwächerer Gruppen.

### Fragwürdige Verteilungswirkungen

Aber selbst innerhalb der Gruppe der Begünstigten ergeben sich durch die Ausgestaltung einzelner Regelungen negative Verteilungswirkungen. Die Förderbeträge werden entweder einkommensunabhängig gewährt oder steigen mit dem Einkommen, so daß die niedrigeren Einkommensklassen die geringsten Vorteile haben. Das gilt an erster Stelle für den § 7 b bzw. § 10 e EStG, der noch dazu mit großem Abstand das höchste fiskalische Gewicht hat (für 1984 waren 5,6 Mrd. DM angesetzt). Der Abzug von der Bemessungsgrundlage statt von der Steuerschuld hat zur Folge, daß es zu einer Entlastung nach Maßgabe des mit dem Einkommen steigenden marginalen Steuersatzes kommt, was wohl kaum den normalerweise verfolgten verteilungspolitischen Gepflogenheiten entspricht. Selbst wenn man den meritorischen Charakter von selbstgenutztem Wohneigentum – neuerdings mit der Alterssicherungsfunktion begründet – akzeptiert, brauchen deshalb nicht gerade die Bezieher höherer Einkommen noch höhere

Anreize als andere. Im Gegenteil: Sie haben ohnedies die Mittel, sich abzusichern und brauchen auch bei einer vermögenspolitischen Zielsetzung keine stärkere Förderung bzw. stärkere Anreize als weniger Leistungsfähige.

Verteilungspolitisch bedenklich ist die Regelung insbesondere auch im Gesamtzusammenhang des Förderungssystems für den Wohnungsbau, also unter Berücksichtigung der Sparförderung, des sozialen Wohnungsbaus, des Wohngelds etc. Die mittleren und hohen Einkommensschichten profitieren insgesamt absolut am meisten, wobei das obere Ende der Einkommensskala weiterhin durch die steuerlichen Regelungen bedient wird. Die unteren Einkommensschichten haben nicht nur insgesamt gesehen, sondern selbst im sozialen Wohnungsbau die geringsten Vorteile. Nur das Wohngeld, bei dem allein das Konzept der Subjektförderung verwirklicht ist, trägt zur Korrektur des negativen Verteilungsergebnisses bei<sup>8</sup>. Das anlässlich der Gesetzesberatung im Bundestag von seiten der Regierung vorgetragene Beispiel des Rentners<sup>9</sup>, der oft erst durch das Zusammentreffen von Nutzwertbesteuerung und Ertragsanteilsbesteuerung seiner Rente Steuern zahlen mußte und künftig nicht mehr dafür „bestraft“ werden soll, „daß er sich ein schuldenfreies Häuschen erarbeitet hat“, weckt dagegen ganz andere verteilungspolitische Assoziationen.

Selbst wenn man eine primär vermögenspolitische Ausrichtung von Fördermaßnahmen gutheißt, muß die Sinnhaftigkeit der Neuregelung doch zumindest in zwei Punkten in Frage gestellt werden. Es ist zweifelhaft, ob eine so starke Konzentration vermögensbildender Maßnahmen gerade im Wohnungsbau unter volkswirtschaftlichen Aspekten sinnvoll ist, zumal die in der Bundesrepublik verbreitete hohe Immobilität dadurch noch verstärkt wird. Eine breite Streuung von Risikokapital z. B., die zur Zeit durch steuerliche Maßnahmen eher behindert wird, wäre aus allokatons- und stabilitätspolitischen Gründen positiver zu bewerten und sollte zumindest in ein umfassenderes vermögenspolitisches Konzept mit aufgenommen werden. Außerdem ist nicht nur bei sozialpolitisch motivierten Vorhaben – Beispiel sozialer Wohnungsbau –, sondern auch bei vermögenspolitischer Intention der Sinn einer Sonderförderung der Leistungsfähigsten schwer nachvollziehbar.

<sup>8</sup> Vgl. dazu auch Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Verteilungswirkungen des Förderungssystems für den Wohnungsbau. Schriftenreihe Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, Bonn 1980, insb. S. 215 ff.

<sup>9</sup> Vgl. die Rede des parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium der Finanzen Dr. Hansjörg Häfele, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): BMF Finanznachrichten Nr. 36/85 vom 17. 9. 1985, S. 7.

<sup>7</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der steuerrechtlichen Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums, a. a. O., S. 12 f.