

Oberhauser, Alois; Rüscher, Christian

Article — Digitized Version

Wohneigentumsförderung an den Familien vorbei

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Oberhauser, Alois; Rüscher, Christian (1992) : Wohneigentumsförderung an den Familien vorbei, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 6, pp. 315-319

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136892>

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.

Alois Oberhauser, Christian Rüsç

Wohneigentumsförderung an den Familien vorbei

Durch das Steueränderungsgesetz 1992 sind die Maßnahmen zur Förderung selbstgenutzten Wohneigentums ausgeweitet worden. Sie sollen insbesondere den Familien helfen, zu Wohneigentum zu gelangen. Welchen Einkommensbeziehern kommt diese Förderung vor allem zugute? Wirken sich die eingesetzten Instrumente vom Ansatz her in einer wohnungs- und familienpolitisch sinnvollen Weise aus?

Die Förderung des Erwerbs selbstgenutzten Wohneigentums erfolgt seit 1987 im wesentlichen auf zwei Wegen: Zum einen konnte der Erwerber bislang jährlich 5% der Anschaffungs- (Herstellungs-)Kosten als *Sonderausgaben* über einen Zeitraum von acht Jahren von der Bemessungsgrundlage des zu versteuernden Einkommens abziehen (§ 10e EStG). Berücksichtigt werden dabei Kosten bis zu maximal 330 000 DM (Aufwendungen für den Kauf von Bauland können dabei bis zur Hälfte ihres Betrages berücksichtigt werden). Wird diese sogenannte Grundförderung in Anspruch genommen, dürfen Familien zusätzlich jährlich 1 000 DM je Kind als sogenanntes *Baukindergeld* von der Steuerschuld abziehen (§ 34 f EStG). Sich dabei unter Umständen ergebende negative Beträge werden jedoch nicht ausgezahlt.

Mit dem Steueränderungsgesetz 1992 wurden vor allem folgende Änderungen beschlossen, die einer verstärkten Förderung dienen sollen:

□ Der Sonderausgabenabzug wird von 5 auf 6% der geförderten Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten in den ersten vier Jahren nach der Anschaffung bzw. Herstellung erhöht. Der maximale Sonderausgabenabzug beträgt somit in den ersten vier Jahren jeweils 19 800 DM, in den folgenden vier Jahren jeweils 16 500 DM. In einzelnen Förderjahren nicht vorgenommene Sonderausgabenabzüge können bis zum Ende des achtjährigen Begünstigungszeitraums nachgeholt werden (§ 10e Abs. 1 EStG).

□ Die Förderung wird auf Einkommensbezieher mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von unter 120 000 DM bei Ledigen und 240 000 DM bei Verheirateten begrenzt (§ 10e Abs. 5a EStG). Diese Bestimmung ist als Subventionsabbau gedacht.

□ Es wird die Möglichkeit eingeräumt, einen Vor- bzw. Rücktrag des Baukindergeldes bis zu zwei Jahren vorzunehmen, sofern die Steuerschuld einer Familie im betreffenden Jahr nicht ausreicht, um die Vergünstigung (voll) in Anspruch zu nehmen (§ 34f Abs. 3 EStG).

□ Erwerber neuerstellten Wohnraums dürfen darüber hinaus in den ersten drei Jahren nach der Anschaffung den Sonderausgabenabzug um die gezahlten Schuldzinsen bis maximal 12 000 DM im Jahr erhöhen (§ 10e Abs. 6a EStG). Dadurch soll der Neubau von Wohnungen gegenüber dem Erwerb aus dem Wohnungsbestand angeregt werden.

Ungleichmäßige Begünstigungseffekte

Bereits die Grundkonzeption des § 10e EStG ist verfehlt. Ziel des Staates ist, den Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums anzuregen. Dazu gewährt er eine Subvention in der Form, daß ein Teil der Aufwendungen von der Steuerbemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen werden kann. Es handelt sich hierbei nicht, wie vielfach behauptet wird, um eine Abschreibungsvergünstigung; denn seit die Mietwerte des selbstgenutzten Wohneigentums nicht mehr der Einkommensteuer unterliegen, gibt es auf dieses keine Abschreibungen mehr. Bei Abschreibungsvergünstigungen tritt normalerweise eine Nachholwirkung ein, da jedes Wirtschaftsgut nur einmal abgeschrieben werden kann und erhöhte Abschreibungen in den Anfangsjahren zu verminderten Abschreibungen in späteren Jahren führen. Durch die Abzugsfähigkeit als Sonderausgaben von der Bemessungs-

Prof. Dr. Alois Oberhauser, 62, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Christian Rüsç, 29, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg.

grundlage ergeben sich jedoch endgültige Steuerersparnisse, die abhängig vom individuellen Grenzsteuersatz sind.

Diese Art der Förderung ist nicht einsichtig; denn die wohnungspolitische Intention hat nichts, aber auch gar nichts mit der steuerlichen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Erwerber von Wohneigentum zu tun. Es läßt sich nicht rechtfertigen, daß die eintretenden Entlastungseffekte von der Steuerprogression abhängen. Vielmehr wäre es angebracht, die gewährten Vergünstigungen allen Erwerbern – im Verhältnis zu den begünstigungsfähigen Aufwendungen – gleichmäßig zugute kommen zu lassen. Die heutigen Regelungen laufen jedoch darauf hinaus, daß die Familien in den unteren Einkommenschichten überhaupt nichts erhalten, während die Entlastungswirkungen mit steigendem Einkommen stark zunehmen. Die Regelungen des § 10e sind daher ein massiver Verstoß gegen die Subventionsgerechtigkeit.

Die ungleichmäßigen Subventionseffekte werden durch die neuen Maßnahmen nochmals verstärkt. Die Erhöhung der Entlastungsbeträge nach § 10e begünstigt nämlich genauso wie die zusätzliche Abzugsfähigkeit von Zinszahlungen nur diejenigen, deren Einkommen über relativ hohen Einkommengrenzen liegt. Voll können die Entlastungen erst ab einem Einkommen in Anspruch genommen werden, das um die Abzugsbeträge höher ist. Anschließend steigen dann die Entlastungsvorteile mit dem individuellen Grenzsteuersatz an.

Entlastungseffekte durch das Baukindergeld in Abhängigkeit vom Jahreslohneinkommen und der Familiengröße

Jahreseinkommen	Anzahl der Kinder				
	1	2	3	4	5
48 000	0	0	0	0	0
50 000	269	0	0	0	0
52 000	630	0	0	0	0
54 000	991	211	0	0	0
56 000	1 000	572	0	0	0
58 000	1 000	933	153	0	0
60 000	1 000	1 316	533	0	0
62 000	1 000	1 705	913	133	0
64 000	1 000	2 000	1 296	513	0
66 000	1 000	2 000	1 684	893	114
68 000	1 000	2 000	2 079	1 276	494
70 000	1 000	2 000	2 480	1 664	874
72 000	1 000	2 000	2 887	2 058	1 256
74 000	1 000	2 000	3 000	2 459	1 644
76 000	1 000	2 000	3 000	2 865	2 038
78 000	1 000	2 000	3 000	3 278	2 438
80 000	1 000	2 000	3 000	3 697	2 844
82 000	1 000	2 000	3 000	4 000	3 256
84 000	1 000	2 000	3 000	4 000	3 675
86 000	1 000	2 000	3 000	4 000	4 099
88 000	1 000	2 000	3 000	4 000	4 530
90 000	1 000	2 000	3 000	4 000	4 966
92 000	1 000	2 000	3 000	4 000	5 000

3. – 8. Förderjahr, bei Gleichverteilung der Sonderausgabenabzüge nach §10e ESTG über den gesamten Förderzeitraum.

Der Entlastungsverlauf im Verhältnis zum Einkommen hängt für die einzelnen Einkommensbezieher von verschiedenen Faktoren ab. In den Schaubildern und der Tabelle wird von unterschiedlich hohen Einkommen (als Lohneinkommen) ausgegangen, für die dann jeweils die Familiengröße variiert wird. Um zum steuerpflichtigen Einkommen zu gelangen, von dem die Abzugsbeträge abgezogen werden dürfen, sind zunächst die Arbeitnehmerpauschale und die sozialversicherungsbedingten Sonderausgaben zu berücksichtigen. Anschließend sind die Kinderfreibeträge abzuziehen. Nur wenn das Einkommen über die Summe dieser Abzugsbeträge hinausgeht, können die Vergünstigungen nach § 10e (einschließlich des Schuldzinsenabzugs) in Anspruch genommen werden. Nur wenn dann noch Steuern zu zahlen sind, kann davon das Baukindergeld abgezogen werden.

Entlastung bei unterschiedlichen Einkommen

Auf diesem Wege läßt sich berechnen, ab welchem (Lohn-)Einkommen Entlastungsvorteile nach § 10e überhaupt entstehen, ab welchem Einkommen die Erhöhung der Abzugsbeträge aufgrund des Steueränderungsgesetzes 1992 und der Abzug der Schuldzinsen wirksam werden und ab welchem Einkommen diese Abzugsbeträge voll in Anspruch genommen werden können. Daraus folgt dann auch, ab welcher Grenze das Baukindergeld zu effektiven Steuerentlastungen führt. Addiert man die Entlastungsvorteile über den Begünstigungszeitraum von acht Jahren, ergibt sich die Summe der Steuervorteile, die bei unterschiedlich hohem Einkommen anfallen. Auf diese Weise gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

Die Entlastungsvorteile des § 10e setzen beispielsweise für eine Zwei-Kinder-Familie bei einem Jahreseinkommen (Bruttolohneinkommen) von 28 000 DM ein. Die Entlastungsvorteile aus der Erhöhung der Abzugsbeträge und aufgrund des Abzugs der Schuldzinsen beginnen für diese Familien erst ab einem Jahreseinkommen von 48 000 DM. Voll können sie erst ab einem Einkommen von 54 000 DM in Anspruch genommen werden. Da die meisten Familien derartige Einkommen nicht erreichen, sind sie zumindest von den zusätzlichen Vergünstigungen ausgeschlossen. In den höheren Einkommenschichten steigen die neuen zusätzlichen Entlastungswirkungen wieder mit steigendem Einkommen an, um dann ab 120 000/240 000 DM Jahreseinkommen abrupt zu entfallen (abgesehen vom Abzug der Schuldzinsen).

Die Summe der Entlastungswirkungen während des Begünstigungszeitraumes ist in Abhängigkeit vom Einkommen in Schaubild 1 für Familien mit zwei Kindern wiedergegeben; sie reicht von 0 bis rund 109 000 DM bei einer begünstigungsfähigen Bausumme von 330 000 DM. Das heißt, in den obersten Einkommenschichten kann

etwa ein Drittel der begünstigten Baukosten aus Steuerersparnissen getragen werden; in den unteren und mittleren Einkommensschichten dagegen nur ein Bruchteil davon. Vor dem Steueränderungsgesetz 1992 bewegte sich das Subventionsvolumen für eine Familie mit zwei Kindern zwischen 0 und maximal 96000 DM für den achtjährigen Begünstigungszeitraum.

Willkürliche Einkommensgrenze

In Schaubild 2 sind (für einen Ausschnitt aus der Einkommensskala) die kumulierten Entlastungseffekte für eine Zwei-Kinder-Familie denen für ein kinderloses Ehepaar und eine Vier-Kinder-Familie gegenübergestellt. Bei Ledigen oder Ehepaaren ohne Kinder bzw. Familien mit einem Kind setzen die Entlastungswirkungen erheblich früher als bei einer Zwei-Kinder-Familie ein; sie sind anfangs bei gleichem Einkommen wegen der höheren Grenzsteuersätze, das heißt weil keine oder geringere Kinderfreibeträge zu berücksichtigen sind, bis zum mittleren Einkommen höher. In den Einkommensschichten, in denen dann das Baukindergeld voll durchschlägt, stehen sich dagegen die Familien mit mehreren Kindern bei den Gesamtentlastungen besser. Es ist schwer verständlich, warum bei gleichem Einkommen Familien mit Kindern in den unteren und mittleren Einkommensschichten weniger Vergünstigungen erhalten als Ledige und Kinderlose und daß Familien mit mehr Kindern benachteiligt sind gegenüber Familien mit weniger Kindern. In diesen Einkommensbereichen ist also die familienbezogene Förderung genau auf den Kopf gestellt.

Daß es sich bei den Förderungsmaßnahmen um Subventionen und nicht um die Berücksichtigung einer verminderten Leistungsfähigkeit handelt, kommt auch in der Einkommensgrenze von 120000/240000 DM zum Ausdruck; denn andernfalls würde die Verminderung der Leistungsfähigkeit auch für die obersten Einkommensschichten gelten müssen. Trotzdem bleibt die ziemlich willkürliche Einkommensgrenze mit dem abrupten Absinken der Subventionseffekte problematisch.

Widersprüchliche Konstruktion

Da das Baukindergeld von der Steuerschuld abgezogen werden darf, scheint es auf den ersten Blick unproblematisch zu sein. Dies ist jedoch, wie bereits deutlich wurde, nicht der Fall, weil nur diejenigen in den Genuß des Baukindergeldes kommen, die nach Berücksichtigung der oben genannten Abzugsbeträge überhaupt noch Steuern zahlen. Das ist aber für den überwiegenden Teil der Familien nicht der Fall. Wie die Tabelle zeigt, gelangen Ein-Kinder-Familien erst ab 50000 DM Jahreseinkommen in den Genuß des Baukindergeldes und erst ab 54000 DM voll; Vier-Kinder-Familien erst ab 62000 DM Jahreseinkommen und erst ab 82000 DM voll. Konkret heißt dies: Das Baukindergeld kann von den Beziehern unterer und mittlerer Einkommen nicht oder nur in Teilen in Anspruch genommen werden, da negative Beträge nicht ausgezahlt werden. Bei einigen wirkt sich allerdings aus, daß in den ersten beiden Jahren nach Erwerb des Wohneigentums ein Verlustrücktrag und nach dem ach-

Schaubild 1

Kumulierte Entlastungseffekte durch §10e ESTG und Baukindergeld für den Gesamtzeitraum von zehn Jahren für eine Familie mit zwei Kindern

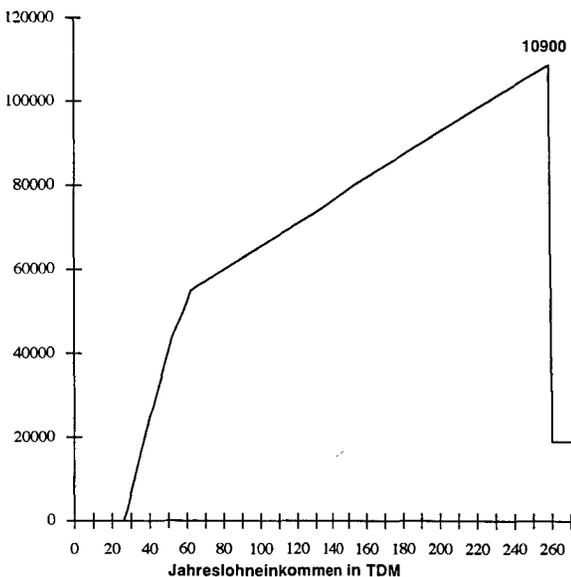
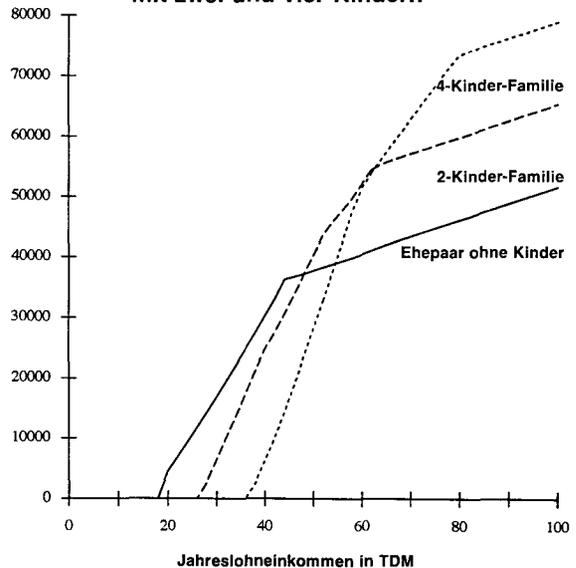


Schaubild 2

Kumulierte Entlastungseffekte durch §10e ESTG und Baukindergeld für den Gesamtzeitraum von zehn Jahren für Familien ohne Kinder, mit zwei und vier Kindern



ten Jahr ein Verlustvortrag in Anspruch genommen werden kann. Das Baukindergeld ist daher eine Maßnahme, die fast nur Familien in höheren Einkommensschichten zugute kommt.

Je mehr Kinder Erwerber von Wohneigentum in den unteren und mittleren Einkommensschichten haben, um so weniger können sie das Baukindergeld nutzen. Da Familien mit mehreren Kindern aufgrund der Kinderfreibeträge weniger Steuer zahlen, können sie erst ab einem entsprechend höheren Einkommen Vorteile aus dem Baukindergeld ziehen. In bestimmten Einkommensbereichen führt die Geburt eines weiteren Kindes dazu, daß die Familien für dieses Kind nicht nur kein Baukindergeld in Anspruch nehmen können, sondern daß sogar das Baukindergeld für die übrigen Kinder teilweise entfällt, wie Schaubild 3 für eine Zwei-Kinder-Familie im Vergleich zur Ein-Kinder-Familie beispielhaft zeigt. Die Gestaltung des Baukindergeldes erweist sich als eine Perversion des eigentlichen familienpolitischen Anliegen.

Ausgrenzung ostdeutscher Familien

Eine Folge der Ungleichmäßigkeiten der Entlastungswirkungen in Abhängigkeit vom Einkommen und der Familiengröße ist auch, daß die Familien in den neuen Bundesländern von diesen Vergünstigungen nahezu völlig ausgeschlossen sind. Das Einkommen ist dort derzeit noch – von wenigen Ausnahmen abgesehen – so niedrig,

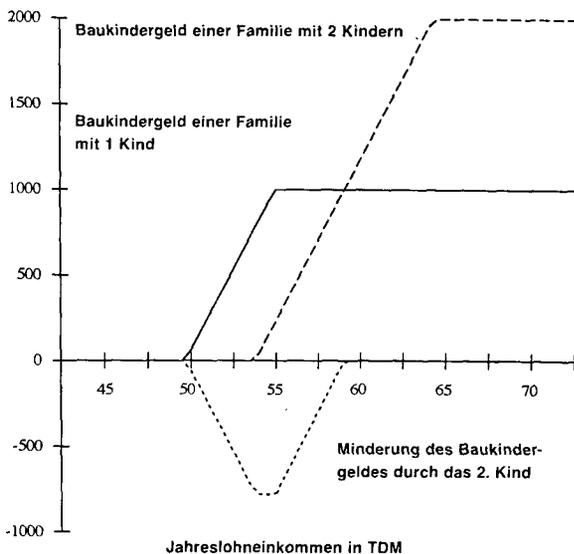
daß die meisten Familien mit Kindern keine oder nur geringe Steuern zu zahlen haben. Infolgedessen sind sie auch nicht in der Lage, die Vergünstigungen des § 10e und das Baukindergeld auszunutzen. Dies verstößt schon deswegen gegen die wohnungspolitischen Ziele, weil bei der Privatisierung des Wohnungsbestandes, aber auch beim Wohnungsneubau angestrebt werden soll, daß möglichst viele Familien mit Kindern selbstgenutztes Wohneigentum erwerben können. Es ist makaber, daß gerade die Erwerber von Wohneigentum in den neuen Bundesländern vom Wohnungsbauministerium damit vertröstet werden, daß die Inanspruchnahme der Vergünstigungen teilweise in die Zukunft verlagert werden könne. Allerdings wird Mietern, die ihre eigene Wohnung kaufen (können) – warum nur diesen? –, ein einmaliger Zuschuß von 7000 DM zuzüglich 1000 DM je weiterem Familienmitglied gewährt, wenn auch ohne Rechtsanspruch. Das unsystematische Sammelsurium wohnungspolitischer Maßnahmen, die nicht aufeinander abgestimmt sind, läßt sich kaum noch steigern.

Wohnungspolitische Fehlsubventionierung

Nicht nur die ungleichmäßigen Subventionseffekte sind unter verteilungs- und familienpolitischen Gesichtspunkten ein Ärgernis; auch aus wohnungspolitischen Gründen ist es äußerst fraglich, ob mit dem heutigen Instrumentarium bei gegebenem Subventionsaufwand des Staates ein Maximum an Wohnbauförderung erreicht wird. Für die Bezieher höherer Einkommen kann angenommen werden, daß sie im allgemeinen auch unabhängig von den Vergünstigungen Wohneigentum erwerben würden. Die Familien in den unteren und mittleren Einkommensschichten sind dagegen weit stärker auf staatliche Hilfe angewiesen. Würde man die Förderungsmaßnahmen auf sie konzentrieren, sie wenigstens nicht benachteiligen, so würde man weit eher mit einer Zunahme der Nachfrage nach Wohneigentum und Wohnungsneubauten rechnen können.

Infolgedessen erscheint es sowohl aus familien- als auch aus wohnungspolitischen Gründen angebracht, die Förderung selbstgenutzten Wohneigentums anders zu gestalten. Zumindest wäre es erforderlich, allen Erwerbern eine prozentual gleiche Vergünstigung zu gewähren – bezogen auf den begünstigungsfähigen Betrag. Die Förderung müßte dann zusammen mit dem Baukindergeld von der Steuerschuld abgezogen werden, wobei negative Beträge auf jeden Fall ausgezahlt werden müßten. Die Regelungen ließen sich durchaus so gestalten, daß die fiskalische Belastung des Staates insgesamt nicht steigt, so daß auch die Bundesländer kein Argument hätten, die Aufwendungen auf den Bund abzuschieben. Rationale Gestaltungen der Subventionen sind allerdings in

Schaubild 3
Jährliche Entlastungseffekte durch das Baukindergeld in Abhängigkeit vom Jahreseinkommen für Familien mit einem Kind und zwei Kindern



der Vergangenheit auch auf anderen Gebieten häufiger an den Ländern gescheitert.

Familien- und wohnungspolitisch noch vorteilhafter wäre es, wenn der Staat den Familien mit Kindern durch subjektorientierte Annuitätshilfen den Weg zu selbstgenutztem Wohneigentum ebnen würde. An dieser Stelle soll hierauf jedoch nicht eingegangen werden¹.

Beurteilung

Insgesamt läßt sich zu den diskutierten Förderungsmaßnahmen für selbstgenutztes Wohneigentum feststellen: Sie sind familien- und verteilungspolitisch weitgehend verfehlt. Sie nützen überwiegend Familien in den höheren Einkommensschichten, während sie von Familien in den mittleren Einkommensschichten nur begrenzt,

in den unteren überhaupt nicht in Anspruch genommen werden können. Es ist einfach unwahr, wenn das Wohnungsbauministerium behauptet, daß die Ausweitung der Abzugsbeträge nach § 10e allen Erwerbern von selbstgenutztem Wohneigentum zugute komme. Wenn der Staat den Erwerb derartigen Eigentums anregen will, so doch vor allem mit dem Ziel, Familien mit Kindern in den breiten Bevölkerungsschichten dazu zu verhelfen. Zur Erreichung dieses Ziels sind die derzeitigen Maßnahmen jedoch ungeeignet. Es scheint so zu sein, daß sich die politisch Verantwortlichen und das Wohnungsbauministerium über die unterschiedlichen Begünstigungseffekte nicht im klaren sind.

¹ Vgl. A. Oberhauser, B. Kaufmann, M. Scheuer: Eigentumsbildung im Wohnungsbau, Lübeck 1982, S. 45 ff.