

Kirchner, Joachim

Article — Digitized Version

Die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kirchner, Joachim (1994) : Die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 11, pp. 569-576

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137183>

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.

Joachim Kirchner

Die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus

In der Bundesrepublik ist derzeit vor allem in den Ballungsräumen ein Mangel an preisgünstigem Wohnraum zu beobachten. Durch verbesserte Abschreibungsbedingungen für neugebaute Mietwohnungen und eine höhere steuerliche Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums versucht die Bundesregierung insbesondere seit 1989 diesen Mangel zu beseitigen. Kann hierdurch das Angebot an Wohnungen in effizienter Weise erhöht werden? Erreicht die Förderung die vom Wohnungsmangel besonders betroffenen einkommensschwachen Haushalte?

Das gegenwärtige Hauptziel der Wohnungspolitik besteht darin, den bestehenden Wohnungsmangel zu beseitigen und die Wohnungsversorgung unterversorgter Haushalte zu verbessern. Darüber herrscht weitgehend Einigkeit¹. Konsens besteht aber auch darüber, daß wohnungspolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung ausreichend versorgter Haushalte wenig sinnvoll sind. Die Zielgruppe wohnungspolitischer Maßnahmen bilden daher die unterversorgten Haushalte, die in der Regel identisch mit einkommensschwächeren Haushalten sind. Im folgenden wird geprüft, ob die steuerliche Förderung des frei finanzierten Wohnungsbaus ein effizientes Instrument zur Erreichung des genannten wohnungspolitischen Zieles ist.

Die steuerliche Förderung des frei finanzierten Wohnungsbaus umfaßt in der Bundesrepublik sowohl den Bereich des Mietwohnungsbaus als auch den des selbstgenutzten Wohneigentums. Die steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus ergibt sich dabei nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen² zum einen aus steuerlichen Abschreibungsbeträgen, die die ökonomische Wertminderung übersteigen, und zum anderen daraus, daß Veräußerungsgewinne privater Anbieter steuerfrei bleiben, wenn sie nach einer „Spekulationsfrist“ von zwei Jahren anfallen. Nach § 7 Abs. 4 EStG beträgt die Normalabschreibung für Wohngebäude pro Jahr 2% der Herstellungskosten. Neubauten können nach § 7 Abs. 5 EStG aber auch degressiv abgeschrieben werden³. Erhöhte Abschrei-

bungssätze in den ersten Vermietungsjahren führen zu entsprechend niedrigeren Abschreibungssätzen in den darauffolgenden Perioden, wobei im Vergleich zur linearen Abschreibung das Abschreibungsvolumen nicht erhöht, sondern nur zeitlich anders verteilt wird. Es beträgt sowohl bei der linearen als auch bei der degressiven Abschreibung 100% der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten. Unterstellt man im Zeitablauf konstante Grenzsteuersätze, dann werden durch die beschleunigte Abschreibung Steuerzahlungen nicht vermieden, sondern lediglich in die Zukunft verschoben. Erhöhte Abschreibungssätze in den Anfangsperioden führen dementsprechend zu zinslosen Krediten für den Investor.

Steuerfreie Veräußerungsgewinne

Die Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne stellt, in Kombination mit erhöhten Abschreibungssätzen, eine zusätzliche Förderung dar. Im Falle eines Verkaufs kommt es nicht nur zu einer Verschiebung, sondern zu einer Verringerung der Steuerschuld. Das läßt sich am einfachsten an einem Beispiel mit konstanten Preisen demonstrieren. Wird die steuerliche Abschreibung gemäß

¹ Das genannte wohnungspolitische Ziel ist in § 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes auch rechtlich festgelegt. Obwohl es dort als Maßstab für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus dient, kann es auch zur Beurteilung anderer wohnungspolitischer Instrumente herangezogen werden.

² Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zu den Perspektiven staatlicher Ausgabenpolitik, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 51, Januar 1994, S. 39-40.

³ Die Abschreibungssätze betragen dann vom 1. bis 4. Jahr jeweils 7%, vom 5. bis 10. Jahr jeweils 5%, vom 11. bis 16. Jahr jeweils 2% und vom 17. bis 40. Jahr jeweils 1,25%. Nach § 4 Fördergebietsgesetz sind in den neuen Bundesländern in den ersten fünf Jahren Sonderabschreibungen in Höhe von 50% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten möglich.

Dr. Joachim Kirchner, 42, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Wohnen und Umwelt in Darmstadt.

der ökonomischen Wertminderung vorgenommen, dann entspricht der Marktpreis zu jedem Zeitpunkt dem steuerlichen Buchwert. Wird dagegen mit erhöhten Sätzen abgeschrieben, dann ergeben sich im Zeitablauf steuerliche Buchwerte, die niedriger als die Marktpreise sind. Da ein Erwerber beim Kauf einer Wohnung Abschreibungen vom Marktpreis vornehmen kann, ist sein Abschreibungsvolumen höher als das des Verkäufers, der nur noch den niedrigeren Buchwert abschreiben könnte. Bleibt der Veräußerungsgewinn steuerfrei, erhöht der Verkauf das Abschreibungsvolumen, und das Objekt kann zu mehr als 100% abgeschrieben werden. Ein Investor, der nach Auslauf der erhöhten Abschreibungssätze seine Wohnung verkauft und mit dem Kaufpreis eine völlig identische Wohnung gleichen Alters erwirbt, hat ein höheres Abschreibungsvolumen und eine geringere Steuerschuld als ein Investor, der die Wohnung über den gesamten Nutzungszeitraum behält⁴. Der Anreiz zum Verkauf steigt zusätzlich, wenn steigende Verkaufspreise unterstellt werden, da sich dann eine größere Differenz zwischen Marktpreis und Buchwert ergibt.

Veräußerungsgewinne sind allerdings nur für private Anbieter steuerfrei. Gewerbliche Anbieter müssen Veräußerungsgewinne versteuern. Nach § 6 b EStG haben sie aber die Möglichkeit, die Veräußerungsgewinne mit den Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten bestimmter Ersatzwirtschaftsgüter zu verrechnen und so der Besteuerung zu entgehen. Die Abschreibungen des Ersatzwirtschaftsgutes dürfen dann aber nur von den um den Veräußerungsgewinn reduzierten Anschaffungskosten vorgenommen werden. Dadurch entfällt bei gewerblichen Investoren die Zusatzförderung, die bei einem vorzeitigen Verkauf aus dem Privatvermögen entsteht. Zur Verdeutlichung kann man annehmen, daß ein gewerblicher Anbieter für den erzielten Verkaufspreis eine gleichwertige Ersatzwohnung erwirbt; die Anschaffungskosten der Ersatzwohnung und der Verkaufspreis der verkauften Wohnung seien dabei gleich hoch. Wenn nun, zur Ermittlung der Abschreibungsbasis, der Veräußerungsgewinn von den Anschaffungskosten der Ersatzwohnung abgezogen wird, ergibt sich wieder der Buchwert. Der Verkauf und der anschließende Erwerb einer Ersatzwohnung führen beim gewerblichen Vermieter deshalb zu keiner Erhöhung des Abschreibungsvolumens und damit auch zu keiner Reduzierung der Steuerschuld.

Gewerbliche Anbieter sind gegenüber privaten Anbie-

tern zusätzlich durch eine andere steuerliche Handhabung des Disagios benachteiligt. Bei gegebenem Effektivzins verringert ein Disagio den Nominalzins. Zukünftige Zinszahlungen werden in die Gegenwart verlagert. Private Anbieter mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung können das Disagio sofort als Werbungskosten absetzen. Wie bei der beschleunigten Abschreibung kommt es zu einer Verlagerung der Steuerschuld in die Zukunft und damit zu einem zinslosen Kredit. Nach Abschnitt 37 Abs. 3 Einkommensteuerrichtlinien dürfen gewerbliche Anbieter ein Disagio dagegen nicht sofort absetzen, sondern müssen es aktivieren und über die Darlehenslaufzeit hinweg abschreiben. Insoweit kann die steuerliche Absetzbarkeit des Disagios als eine Förderung des privaten Mietwohnungsbaus angesehen werden⁵.

Steuerlich unterschiedlich behandelt werden auch Erwerber und Bauherren. Der Vorteil des Bauherrn gegenüber dem Erwerber besteht darin, daß er bestimmte, während der Bauzeit anfallende Kosten sofort absetzen kann. Der Erwerber muß sie dagegen als Anschaffungskosten aktivieren und kann sie damit erst später, im Rahmen der Abschreibung, von seinen steuerpflichtigen Einkünften absetzen. Der Bauherr kann somit einen Teil seiner Steuerzahlungen in die Zukunft verlagern, er erhält vom Fiskus einen zinslosen Kredit. Insoweit kann in der Abzugsfähigkeit bestimmter Bauzeitkosten eine Förderung des Bauherrn gesehen werden.

Förderung selbstgenutzten Wohneigentums

Die vor der Nutzungsphase entstehenden Kosten selbstgenutzter Wohnungen werden genauso behandelt wie die entsprechenden Kosten, die einem privaten Investor bei vermieteten Wohnungen entstehen. Das heißt, daß Erwerber selbstgenutzten Wohnraums ein Disagio steuerlich geltend machen können. Bauherren können zusätzlich auch die Bauzeitkosten absetzen.

Im Gegensatz zu vermieteten Wohnungen sind die in der Nutzungsphase von selbstgenutzten Wohnungen anfallenden Einnahmen (eingesparte Mietzahlungen) und Ausgaben steuerlich aber nicht relevant. Die gesamte in die Nutzungsphase fallende einkommensteuerliche Be-

⁵ Eine weitere Diskriminierung gewerblicher gegenüber privaten Anbietern besteht darin, daß Mieteinnahmen gewerblicher Anbieter grundsätzlich auch der Gewerbeertragsteuer unterworfen sind. Allerdings sind die Gewerbeerträge aus der Vermietung von Wohnungen nach § 9 Nr. 1 Satz 2 GewStG unter bestimmten Bedingungen von der Gewerbesteuer befreit. Bei den gewerblichen Anbietern ist zwischen Einzelunternehmern und Personengesellschaften auf der einen Seite und Kapitalgesellschaften und Genossenschaften auf der anderen Seite zu unterscheiden. Gegenüber Kapitalgesellschaften und Genossenschaften besitzen Einzelunternehmen und Personengesellschaften den Vorteil, daß die mit der beschleunigten Abschreibung verbundenen Verluste den natürlichen Personen zugerechnet und von diesen mit anderen Einkunftsarten verrechnet werden können.

⁴ Da der Nutzungszeitraum einer neugebauten Wohnung die Lebenszeit des Investors in der Regel übersteigt, ist das Beispiel fiktiv. Allerdings kann der Planungshorizont über die eigene Lebenszeit hinausreichen, wenn ein Investor seine Nachkommen in sein Kalkül einbezieht. Die Erben müssen, entsprechend den steuerlichen Regelungen, die Abschreibung des Erblassers fortführen.

handlung des selbstgenutzten Wohneigentums kann deshalb als Förderung angesehen werden. Dabei ergeben sich jedoch Unterschiede zwischen der Förderung des Neubaus und der Förderung beim Erwerb aus dem Bestand.

Die Neubauförderung besteht aus der Grundförderung, dem Baukindergeld und einem begrenzten Schuldzinsenabzug. Beim Erwerb aus dem Bestand ist die Grundförderung geringer und ein Schuldzinsenabzug ist nicht gestattet, während das Baukindergeld unvermindert gewährt wird. Die Grundförderung besteht aus einem Sonderausgabenabzug. In den ersten vier Jahren beträgt er 6% und in den darauffolgenden vier Jahren 5% von maximal 330 000 DM bei Neubauten und maximal 150 000 DM beim Erwerb aus dem Bestand. Aufwendungen für den Kauf von Bauland können dabei bis zur Hälfte ihres Betrages berücksichtigt werden. Die Förderung ist auf Einkommensbezieher begrenzt, deren Gesamteinkünfte 120 000 DM bei Ledigen und 240 000 DM bei Verheirateten nicht übersteigen. Wenn die Grundförderung in Anspruch genommen wird, dürfen Familien mit Kindern für jedes Kind 1000 DM im Jahr als sogenanntes Baukindergeld von der Steuerschuld abziehen; sich eventuell ergebende negative Steuerbeträge werden jedoch nicht ausbezahlt. Erwerber bzw. Bauherren neuerstellten Wohnraums dürfen darüber hinaus in den ersten drei Jahren nach der Anschaffung den Sonderausgabenabzug um die gezahlten Schuldzinsen bis maximal 12 000 DM pro Jahr erhöhen⁶. Die Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum ist pro Person auf ein Objekt beschränkt; Ehepaare können sie zweimal in Anspruch nehmen.

Ziele der steuerlichen Förderung

Wie die Ausgestaltung der steuerlichen Regelungen zeigt, werden mit der Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum, neben der Angebotserhöhung, offensichtlich auch andere Ziele verfolgt. Weder die Förderung beim Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum aus dem Bestand, noch die Beschränkung der Förderung auf ein bzw. zwei Objekte oder das Baukindergeld lassen sich mit ihren Wirkungen auf das Wohnungsangebot und die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte rechtfertigen. Statt das Wohnungsangebot zu erhöhen, wird durch die Eigentumsförderung beim Erwerb aus dem Bestand das Segment der Mietwohnungen reduziert, wenn eine Mietwohnung in eine Eigentumswoh-

nung umgewandelt wird. Da die Zielgruppe der Wohnungspolitik nicht die unmittelbar Begünstigten sind, sondern die einkommensschwachen Haushalte, denen mittelbar über eine Ausweitung des Angebots geholfen werden soll, erscheint auch die Beschränkung der Förderung auf ein oder zwei Objekte nicht sinnvoll. Die konkrete Ausgestaltung der Eigentumsförderung weist darauf hin, daß neben den wohnungspolitischen auch vermögens- und familienpolitische Ziele angestrebt werden.

Die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums ist aber kein effizientes Instrument zur Förderung der Vermögensbildung, weil es erst ab einem bestimmten Mindesteinkommen bzw. -vermögen überhaupt möglich ist, selbstgenutztes Wohneigentum zu bilden. Schließlich ist es unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten abzulehnen, die Vermögensbildung von Haushalten zu fördern, die schon über Vermögen verfügen, und die Förderungshöhe mit zunehmendem Einkommen ansteigen zu lassen. Auch familienpolitisch läßt sich die Eigentumsförderung nicht rechtfertigen. Nachtkamp⁷ zufolge läßt sich das Baukindergeld familienpolitisch nicht begründen, weil nicht einzusehen ist, warum Familien mit Kindern gesondert gefördert werden sollen, nur weil sie in selbstgenutztem Wohneigentum statt zur Miete wohnen. Oberhauser⁸ hat gezeigt, daß die kumulierte Entlastung durch Grundförderung und Baukindergeld wenig familienfreundlich ist⁹. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß sich die Förderung selbstgenutzten Wohneigentums weder aus vermögens- noch aus familienpolitischen Gründen rechtfertigen läßt. Sie kann im folgenden deshalb allein unter wohnungspolitischen Gesichtspunkten betrachtet werden.

Die genannten steuerlichen Regelungen für die Förderung des frei finanzierten Wohnungsbaus sollen deshalb im folgenden danach beurteilt werden, ob mit ihnen das Ziel, die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte über eine Erhöhung des allgemeinen Wohnungsangebotes zu verbessern, effizient zu erreichen ist. Ist dies nicht der Fall, muß gefragt werden, wie die Förderung des frei finanzierten Wohnungsbaus effizienter gestaltet werden kann. Den Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen bilden Modellberechnungen zur Höhe der steuerlichen Förderung beim Neubau vermieteter und selbstgenutzter Wohnungen.

⁶ Der Schuldzinsenabzug ist nach § 10e Abs. 6a EStG auch für Steuerpflichtige möglich, die die Grundförderung wegen Überschreitung der Einkommensgrenzen nicht in Anspruch nehmen können. Der Schuldzinsenabzug ist auf Objekte begrenzt, die bis zum 1. 1. 1995 fertiggestellt oder angeschafft wurden.

⁷ H. Nachtkamp: Subventionen und steuerliche Sonderregelungen für die Wohnungswirtschaft als finanz- und sozialpolitisches Problem, in: H. W. Jenkis: Kompendium der Wohnungswirtschaft, München, Wien 1991, S. 115.

⁸ A. Oberhauser, C. Rüscher: Wohneigentumsförderung an den Familien vorbei, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 72. Jg. (1992), H. 6, S. 315-319.

⁹ Das gilt auch für den Schuldzinsenabzug.

Tabelle 1
Barwert der Steuerschuld im frei finanzierten Mietwohnungsbau (in DM)

Abschreibung	Grenzsteuersatz (in %)	Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung				Einkünfte aus Gewerbebetrieb			
		privater Erwerber		privater Bauherr		gewerblicher Erwerber		gewerblicher Bauherr	
		ohne Verkauf	mit Verkauf	ohne Verkauf	mit Verkauf	ohne Verkauf	mit Verkauf	ohne Verkauf	mit Verkauf
§ 7 (4) EStG	45	1 768	-5 980	-3 980	-12 289	7 545	9 997	1 797	4 056
	20	786	-2 658	-1 769	-5 462	3 353	4 443	799	1 803
	45/20	-30 033	-33 476	-36 092	-39 785	-24 256	-23 166	-30 316	-29 311
§ 7 (5) EStG	45	-26 615	-38 129	-30 523	-42 353	-20 838	-18 976	-24 746	-23 039
	20	-11 829	-16 946	-13 566	-18 824	-9 261	-8 434	-10 998	-10 239
	45/20	-60 507	-65 625	-64 591	-69 850	-54 731	-53 903	-58 815	-57 056

Modellberechnungen zur Förderung

Die durchgeführten Modellberechnungen umfaßten den gesamten wirtschaftlichen Nutzungszeitraum einer Wohnung, der auf 70 Jahre festgelegt wurde. Bei der steuerlichen Förderung des Mietwohnungsbaus wurde zwischen Investitionen im Privat- und Betriebsvermögen, Investitionen von Bauherren und Erwerbern, linearen und degressiven Abschreibungen sowie einem Fall mit Verkäufen und einem Fall ohne Verkäufe unterschieden. Im Verkaufsfall wurde von zwei Verkäufen ausgegangen, einer zu Beginn des 17. und einer zu Beginn des 31. Jahres. Zusätzlich wurde angenommen, daß der Veräußerer für den Verkaufspreis eine identische andere Wohnung erwirbt. Beim selbstgenutzten Wohneigentum wurde ein Bauherr mit zwei Kindern unterstellt. Verkäufe wurden hierbei nicht berücksichtigt¹⁰. Die Höhe der steuerlichen Förderung wurde – sowohl für vermietete als auch für selbstgenutzte Wohnungen – für drei unterschiedliche Grenzsteuersätze berechnet: über den gesamten Nutzungszeitraum mit konstant 20%, über den gesamten Nutzungszeitraum mit konstant 45% sowie in den ersten 17 Jahren mit 45% und anschließend mit 20%.

Den Berechnungen lag eine Wohnung in der Größe von 85 m² zugrunde. Es wurden Bau- und Grundstückskosten angenommen, die die Verhältnisse in den Großstädten des Rhein-Main-Gebietes widerspiegeln. Die Baukosten betragen 3200 DM/m² Wohnfläche. Die Grundstückskosten beliefen sich auf 1200 DM/m² Grundstücksfläche und 1800 DM/m² Wohnfläche. 15% der Gesamtkosten wurden über Eigenkapital finanziert. Für das Darlehen wurde ein Disagio in Höhe von 10% in Anspruch genommen. Dadurch ergab sich in den ersten 10

Jahren, bei einem effektiven Zinssatz von 7,7%, ein Nominalzins von 6,16%. Die Steigerungsrate der Lebenshaltungskosten betrug 3,5%, die der Baupreise 4,4% und die der Bodenpreise 6%. Die Barwerte der Steuerschuld sind in Tabelle 1 zu finden¹¹.

Der Förderungsumfang läßt sich nur berechnen, wenn die steuerlichen Regelungen definiert werden, die keine Förderung darstellen. In Anlehnung an die eingangs gemachten Ausführungen wird die steuerliche Behandlung eines gewerblichen Investors als förderungsfrei betrachtet, wenn er Erwerber ist, nach § 7 Abs. 4 EStG linear abschreibt und die Wohnung über den gesamten Nutzungszeitraum nicht verkauft. Ein solcher Investor muß ein Disagio aktivieren, Veräußerungsgewinne entweder versteuern oder auf die Abschreibungsbasis eines Ersatzwirtschaftsgutes anrechnen und die auf die Bauzeit entfallenden Kosten aktivieren. Zieht man den Barwert der Steuerschuld für den förderungsfreien Fall vom Barwert der Steuerschuld der anderen Fälle – auch der des selbstgenutzten Wohneigentums – ab, dann erhält man den Umfang der steuerlichen Förderung. Für den förderungsfreien Fall wurde ein Grenzsteuersatz von konstant 20% unterstellt. Der Barwert der Steuerschuld beträgt für die Normalbesteuerung dann 3353 DM.

Tabelle 2 zeigt den Förderungsumfang für Mietwohnungen und Tabelle 3 den für selbstgenutztes Wohneigentum. Die negativen Beträge in Tabelle 3 zeigen die Verringerungen des Barwerts der Steuerschuld, die auf die vorweggenommenen Werbungskosten, die Grundförderung, den Schuldzinsenabzug und das Baukindergeld entfallen. Der Förderungsumfang ergibt sich, wenn von der Summe dieser Barwerte der Barwert der Steuerschuld im förderungsfreien Fall abgezogen wird.

¹⁰ Es ist kaum möglich, die Höhe der Grundförderung und des Baukindergeldes oder allgemeiner die Ausgestaltung der Eigentumsförderung beim Erwerb aus dem Bestand zu schätzen, die in 17 bzw. 31 Jahren bestehen wird. Wie sich später zeigen wird, werden die Grundaussagen zur Eigentumsförderung auch deutlich, wenn Verkaufsfälle nicht berücksichtigt werden.

¹¹ J. Kirchner: Vergleich der steuerlichen und direkten Förderung im Mietwohnungsbau. Studie im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz, Darmstadt, Juli 1994.

Tabelle 2
Der Umfang der steuerlichen Förderung im frei finanzierten Mietwohnungsbau (in DM)

Abschreibung	Grenzsteuersatz (in %)	Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung				Einkünfte aus Gewerbebetrieb			
		privater Erwerber		privater Bauherr		gewerblicher Erwerber		gewerblicher Bauherr	
		ohne Verkauf	mit Verkauf	ohne Verkauf	mit Verkauf	ohne Verkauf	mit Verkauf	ohne Verkauf	mit Verkauf
§ 7 (4) EStG	45	1 585	9 333	7 333	15 642	-4 192	-6 644	1 556	-703
	20	2 568	6 011	5 122	8 815	0	-1 090	2 555	1 551
	45/20	33 386	36 829	39 445	43 138	27 609	26 519	33 669	32 664
§ 7 (5) EStG	45	29 968	41 482	33 876	45 706	24 191	22 329	28 099	26 392
	20	15 182	20 299	16 919	22 177	12 615	11 787	14 352	13 593
	45/20	63 860	68 978	67 944	73 203	58 084	57 256	62 168	61 409

Ergebnisse der Berechnungen

Die Ergebnisse lassen sich in den folgenden Aussagen zusammenfassen:

- Der Förderungsumfang im frei finanzierten Mietwohnungsbau schwankt sehr stark. Er bewegt sich zwischen 0 DM im Fall eines linear abschreibenden gewerblichen Erwerbers mit einem Grenzsteuersatz von 20% und 73 203 DM für einen privaten Bauherrn, der degressiv abschreibt, die Wohnung verkauft und einem Grenzsteuersatz von anfänglich 45% und anschließend 20% unterworfen ist¹².
- Der Umfang der steuerlichen Förderung im Mietwohnungsbau hängt von der Höhe des Grenzsteuersatzes ab. Ein privater Bauherr mit degressiver Abschreibung erhält im Verkaufsfall, bei einem Grenzsteuersatz von 45%, eine Förderung von 45 706 DM. Bei einem Grenzsteuersatz von 20% beträgt die Förderung nur 22 177 DM.
- Die Förderung nimmt erheblich zu, wenn es gelingt, die steuerlichen Verluste in Phasen mit hohen Grenzsteuersätzen und die steuerlichen Gewinne in Phasen mit geringen Grenzsteuersätzen zu legen. Ist ein privater Investor in den ersten 17 Jahren einem Grenzsteuersatz von 45% unterworfen und während der restlichen Nutzungsdauer einem Grenzsteuersatz von 20%, dann beträgt die Förderung bei degressiver Abschreibung und im Verkaufsfall 73 203 DM. Bei einem gleichbleibenden Grenzsteuersatzes von 45% beläuft sich die Förderung auf nur 45 706 DM.
- Bei gleichen Grenzsteuersätzen ist die steuerliche Förderung für gewerbliche Anbieter von Mietwohnungen geringer als für private. Bei einem Grenzsteuersatz von 45% und einer degressiven Abschreibung beträgt die För-

derung des gewerblichen Bauherrn 28 099 DM ohne Verkauf und die eines privaten Bauherrn im Verkaufsfall 45 706 DM.

- Die Möglichkeiten, Wohnungsbauinvestitionen so zu planen, daß die negativen Einkünfte in Perioden mit hohen Grenzsteuersätzen und die positiven Einkünfte in Perioden mit niedrigen Grenzsteuersätzen anfallen, sind für Einzeleigentümer günstiger als für Personengesellschaften oder gar Kapitalgesellschaften. Die Förderung von Mietwohnungen im Privatvermögen wird die Förderung solcher Wohnungen im Betriebsvermögen deshalb noch stärker übersteigen, als die bisherige Analyse gezeigt hat. Das wird deutlich, wenn man die Förderung eines degressiv abschreibenden gewerblichen Bauherrn, der die Wohnung über den gesamten Nutzungszeitraum behält und einem gleichbleibenden Grenzsteuersatz von 45% unterliegt, mit der Förderung eines degressiv abschreibenden privaten Bauherrn im Verkaufsfall vergleicht, der zunächst einem Grenzsteuersatz von 45% unterliegt und dann einem von 20%. Für den privaten Bauherrn ergibt sich eine Förderung von 73 203 DM. Die Förderung für den gewerblichen Bauherrn ist mit 28 099 DM wesentlich niedriger (vgl. Tabelle 2).
- Die steuerliche Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums ist, bei vergleichbaren Grenzsteuersätzen, deutlich höher als die des Mietwohnungsbaus. Ohne Verkäufe beträgt die Förderung des Mietwohnungsbaus für einen degressiv abschreibenden privaten Bauherrn mit einem Grenzsteuersatz von anfänglich 45% und anschließend 20% 67 944 DM (vgl. Tabelle 2). Für selbstgenutztes Wohneigentum beträgt die Förderung bei gleichen Grenzsteuersätzen dagegen 111 745 DM (vgl. Tabelle 3).

Auf Basis dieser Ergebnisse stellen sich drei Fragen. Erstens: Wie ist die unterschiedliche steuerliche Förderung von Mietwohnungen im Privat- und im Betriebsver-

¹² Tabelle 2 zeigt auch, daß der Verkauf für gewerbliche Investoren nicht vorteilhaft ist.

mögen des Bauherrn bzw. Erwerbers unter wohnungspolitischen Aspekten zu beurteilen? Zweitens: Ist die günstigere steuerliche Förderung von selbstgenutzten Wohnungen vorteilhaft, um mehr Wohnraum für Haushalte mit niedrigem Einkommen zu schaffen? Drittens: Wie ist die mit der Höhe des Grenzsteuersatzes zunehmende Förderung aus wohnungspolitischer Sicht zu beurteilen?

Begünstigung privater Bauherren

Da die steuerliche Förderung von Mietwohnungen im Privatvermögen deutlich günstiger ist als die im Betriebsvermögen, werden frei finanzierte Mietwohnungen vorwiegend im Privatvermögen gehalten. Ob alle Anbieter frei finanzierter Wohnungen mit den günstigeren Förderungsbedingungen der Privaten kalkulieren, kann mangels einschlägiger empirischer Untersuchungen nicht beantwortet werden. Existieren auch Anbieter, die mit den ungünstigeren Förderungskonditionen gewerblicher Einkünfte kalkulieren, dann weist das entweder auf eine höhere Entscheidungs- und Produktionseffizienz dieser Anbieter hin oder auf Extraprofiten für private Investoren.

Werden gewerbliche Investitionsentscheidungen mit einer höheren Entscheidungs- und Produktionseffizienz getroffen, dann ist zu befürchten, daß die Begünstigung von Mietwohnungen im Privatvermögen die Wahrscheinlichkeit von Fehlinvestitionen sowie ineffizienten Herstellungsprozessen erhöht und insoweit mit Wohlfahrtsverlusten verbunden ist. In der Realität werden viele Privatinvestoren ihre Investitionsentscheidungen mehr an den kurzfristig sehr hohen Steuerersparnissen ausrichten als an der langfristig zu erwartenden Rentabilität, deren Beurteilung in der Regel fundierte Marktkenntnisse und Marktanalysen voraussetzt. Auch die Baugesellschaften, die an private Investoren veräußern, sind vorwiegend am schnellen Verkauf interessiert und weniger an den langfristigen Verwertungsmöglichkeiten. Außerdem besteht die Gefahr, daß die Baugesellschaften unnötige Leistungen anbieten oder bestimmte Leistungen überhöht abrechnen, um auf diese Weise hohe Steuervorteile offerieren zu können. Dies kann ineffiziente Herstellungsverfahren begünstigen.

Aber selbst wenn mit der Begünstigung von Wohnungsbauinvestitionen der privaten Bauherren keine Ineffizienzen verbunden wären, rechtfertigt dies aus wohnungspolitischer Sicht nicht die beschriebene Ungleichbehandlung. Dafür wäre der Nachweis notwendig, daß die Begünstigung der Investitionen von privaten Bauherren mit Effizienzgewinnen verbunden ist. Solche Effizienzgewinne sind jedoch nicht zu erkennen. Deshalb sollten Mietwohnungen gleichmäßig gefördert werden, egal ob sie im Privatvermögen oder im Betriebsvermögen der Bauherren gehalten werden.

Selbstgenutzte versus Mietwohnungen

Ziel der steuerlichen Förderung ist es, über den Neubau frei finanzierter Wohnungen den Mangel an preisgünstigem Wohnraum zu beseitigen, um so die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte zu verbessern. Da die niedrigen Einkommen der Zielgruppe einen direkten Bezug frei finanzierter Neubauwohnungen meist nicht erlauben, kann eine Verbesserung ihrer Wohnungsversorgung mit Hilfe der steuerlichen Förderung nur über „Sickereffekte“ erreicht werden. Durch den Bezug der Neubauwohnungen werden Umzugsketten in Gang gesetzt, über die letztlich auch das Angebot an Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte zunimmt. Die Wirksamkeit dieser Strategie kann jedoch durch „Sickerverluste“ beeinträchtigt werden. Wohnflächenausdehnungen auf den oberen Stufen der Umzugsketten, Haushaltsneugründungen, Abbrüche und Umwidmungen in Eigentumswohnungen oder Gewerberäume können dazu führen, daß nur ein Teil der neugebauten Wohnfläche bis zur Zielgruppe „herabsickert“. Im folgenden wird daher der Frage nachgegangen, ob der Mietwohnungsbau oder der Neubau selbstgenutzten Wohneigentums mit höheren Förderungsbeträgen pro Objekt gefördert werden sollte. Angenommen wird dabei, daß die Förderungsbeträge pro Objekt für alle Mietwohnungen bzw. für alle selbstgenutzten Wohnungen gleich hoch sind. Dabei ergeben sich Unterschiede hinsichtlich der kurzfristigen und langfristigen Wirkungen der Förderung.

Nimmt man bei der kurzfristigen Analyse an, daß die Sickerverluste bei selbstgenutzten und vermieteten Neubauwohnungen gleich hoch sind, dann bestünde das Ziel darin, eine angestrebte Erhöhung der Fertigstellungszahlen mit dem geringstmöglichen Förderaufwand zu erreichen. Der Förderaufwand hätte hinsichtlich seiner Aufteilung dann sein Optimum erreicht, wenn die letzte für die Förderung des Mietwohnungsbaus eingesetzte Geldeinheit den gleichen Angebotseffekt hätte wie die letzte für die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums ausgegebene Geldeinheit. Im Optimum würde die Wohnform einen höheren Förderungsbetrag pro Objekt aufwei-

Tabelle 3
Der Umfang der steuerlichen Förderung im selbstgenutzten Wohneigentum (in DM)

(Bauherr mit zwei Kindern, ohne Verkauf)

Grenzsteuersatz (in %)	Förderumfang	Vorweggenommene Werbungskosten	Grundförderung	Schuldzinsenabzug	Baukindergeld (1 Kind)
45; 45/20	111 745	-29 419	-53 355	-13 992	-5 813
20	57 986	-13 075	-23 713	-6 219	-5 813

sen, die bei einem gegebenen zusätzlichen Förderaufwand einen größeren Angebotseffekt erzielt.

Der mit einer gegebenen Erhöhung des Förderungsaufwandes erzielbare Angebotseffekt hängt von zwei Faktoren ab. Zum einen von der Inzidenz der Förderung und zum anderen von der Preiselastizität der Nachfrage. Die Inzidenz der Förderung bestimmt, in welchem Umfang die Mieten für Mietwohnungen bzw. die Nutzungskosten für selbstgenutzte Wohnungen sinken, wenn die Förderung pro Objekt um einen bestimmten Betrag erhöht wird. Der Umfang der Mietsenkungen bei Mietwohnungen als Folge der Wohnungsbauförderung hängt von der Preiselastizität des Kapitalangebotes, des Bodenangebotes und des Angebots an Bauleistungen ab. Diese Faktoren bestimmen auch die Verringerung der Nutzungskosten, wenn die Förderung für selbstgenutzte Wohnungen erhöht wird. Insoweit dürfte die Inzidenz der Förderung bei vermieteten und selbstgenutzten Wohnungen in etwa gleich hoch sein. Unterschiedliche Angebotseffekte bei der Förderung vermieteter und selbstgenutzter Wohnungen können sich deshalb im wesentlichen nur aus unterschiedlichen Preiselastizitäten der Nachfrage ergeben.

Preiselastizität und Sickerverluste

Ist die Preiselastizität der Nachfrage nach selbstgenutzten Neubauwohnungen im Status quo größer als die nach Mietwohnungen, dann erscheint es – bei gleichen Sickerverlusten – sinnvoll, den Neubau selbstgenutzter Wohnungen mit höheren Beträgen pro Objekt zu fördern als den Neubau von Mietwohnungen. Ob die Preiselastizität der Nachfrage nach selbstgenutzten oder nach vermieteten Neubauwohnungen im Status quo höher ist, kann allerdings nicht eindeutig beantwortet werden. Daher läßt sich die Frage, ob selbstgenutzte oder vermietete Neubauwohnungen mit einem höheren Betrag pro Objekt gefördert werden sollen, nicht abschließend klären. Oft wird die Forderung nach einer höheren Förderung von Wohneigentum damit begründet, daß die Zahlungsbereitschaft selbstnutzender Eigentümer höher sei als die von Mietern. Aus einer höheren Zahlungsbereitschaft von Selbstnutzern für gleichwertige Objekte kann mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auf eine niedrigere Preiselastizität der Nachfrage nach selbstgenutzten Wohnungen geschlossen werden. Daraus ergäbe sich

die Forderung, selbstgenutzte Wohnungen mit geringeren Beträgen pro Objekt zu fördern als vermietete Wohnungen. Ob die Zahlungsbereitschaft der Selbstnutzer für gleichwertige Objekte aber tatsächlich höher ist, läßt sich nicht eindeutig sagen.

Von der bisher unterstellten Annahme, daß die Sickerverluste bei vermieteten und selbstgenutzten Neubauwohnungen gleich hoch sind, kann jedoch nicht ausgegangen werden. In einer Sickerstudie hat Infratest¹³ festgestellt, daß von 100 m² zusätzlicher Wohnfläche, die beim Eigenheimbau entstanden, im Rahmen des Erstbezuges und der Sickerprozesse nur 30 m² den mit Wohnraum unterversorgten Haushalten zugute kamen. Beim Neubau von Eigentumswohnungen waren es 43 m² und beim Neubau frei finanzierter Mietwohnungen 53 m². Die Ergebnisse der Sickerstudie für sich betrachtet führen damit zur Empfehlung, den Mietwohnungsbau stärker zu fördern als den Neubau selbstgenutzter Wohnungen.

Neben den bisher dargestellten kurzfristigen Wirkungen der Angebotsförderung sind auch die langfristigen Wirkungen der Eigentumsförderung auf die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte zu berücksichtigen. Die folgende Argumentation basiert auf dem analytischen Filteringmodell von Sweeney¹⁴. In diesem Modell besteht der Wohnungsmarkt aus einer Vielzahl hierarchisch geordneter Qualitätsniveaus, die altersabhängig sind. Alle Wohnungen verlieren mit zunehmendem Alter an Qualität, bis sie letztlich aus dem Markt ausscheiden. Neubauten werden nur auf den oberen Qualitätsniveaus errichtet, weil herabgefilterte ältere Wohnungen billiger sind als neugebaute Wohnungen mit niedriger Qualität. Da der Wohnkonsum mit steigendem Einkommen zunimmt, wohnen die Haushalte mit den höchsten Einkommen in den Neubauten. Je geringer das Einkommen, desto niedriger ist das Qualitätsniveau und desto älter ist die Wohnung. Da Haushalte, die Wohneigentum bilden, zu den einkommensstärkeren gehören, führt eine verstärkte Eigentumsförderung zu einem Absinken der Nachfrage nach neugebauten Mietwohnungen. Die Nachfrage nach Mietwohnungen auf den unteren Marktsegmenten bleibt dagegen unverändert. Der Rückgang der Nachfrage nach neugebauten Mietwohnungen führt zu einer Reduzierung des Neubaus von Mietwohnungen. Damit nimmt langfristig die Anzahl der „herabfilternden“ Mietwohnungen ab. Bei den Mietwohnungen höherer Qualität führt das zu keinen Mietpreiserhöhungen, da dort gleichzeitig auch die Nachfrage gesunken ist. Auf den unteren Marktsegmenten ist die Nachfrage allerdings unverändert geblieben, und sie trifft auf ein im Zeitablauf geringeres Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen. Eine verstärkte Förderung von Wohneigentum verschlechtert damit langfristig die Situation der einkom-

¹³ Infratest: Sicker-effekte verschiedener Formen der Wohnbau- und Bausparförderung. Bearbeitet von R. Weissbarth, M. Thoma e., in: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Schriftenreihe „Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik“, Heft Nr. 07.003, S. 32, 1978.

¹⁴ J. L. Sweeney: A Commodity Hierarchy Model of the Rental Housing Markets, in: Journal of Urban Economics, 1 (1974), 313-314.

mensschwachen Mieterhaushalte. Diese Einschätzung geht von der Annahme aus, daß auf dem Mietwohnungsmarkt ein ständiger Filteringprozeß stattfindet und daß die erstellten Eigenheime bzw. Eigentumswohnungen dauerhaft dem Filteringprozeß entzogen sind. Letzteres dürfte in der Realität nicht der Fall sein. Der Filteringprozeß im Eigentumsbereich dürfte jedoch weniger stark ausgeprägt sein als im Mietwohnungsbereich.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß endgültige Aussagen darüber, ob vermietete oder selbstgenutzte Neubauten mit höheren Beträgen pro Objekt gefördert werden sollten, nicht möglich sind. Sickerverluste und Filteringprozesse sprechen zwar für eine stärkere Förderung des Mietwohnungsbaus im Vergleich zum Neubau selbstgenutzten Wohneigentums. Dies gilt mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch für die Preiselastizitäten der Nachfrage nach neugebauten Miet- und Eigentumswohnungen bzw. Eigenheimen. Da über die Preiselastizität der Nachfrage aber keine sicheren Erkenntnisse vorliegen, lassen sich keine endgültigen Aussagen treffen. Daraus ergibt sich die Forderung, den Neubau selbstgenutzten Wohneigentums zumindest nicht stärker zu fördern als den Mietwohnungsbau.

Ineffizienzen steuerlicher Förderung

Die Abhängigkeit der Förderungsbeträge pro Objekt von den gegenwärtigen und zukünftigen Grenzsteuersätzen ist aus zwei Gründen problematisch. Das soll am Beispiel des frei finanzierten Mietwohnungsbaus gezeigt werden. So kennt zum einen der Investor einer frei finanzierten Mietwohnung seine zukünftigen Grenzsteuersätze nicht und kann deshalb die Förderungshöhe nicht exakt bestimmen. In seine Mietpreiskalkulation wird er die erwartete Förderung deshalb nur mit einem Risikoabschlag ansetzen. Die tatsächlich gewährte Förderung wird also im Durchschnitt höher sein als die in die Mietpreiskalkulation eingehende. Da nur letztere preissenkend bzw. anbotserhöhend wirkt, ist die Abhängigkeit der Förderungshöhe von den gegenwärtigen und künftigen Grenzsteuersätzen in dem Sinne ineffizient, als sie das Ziel einer Ausweitung des Angebots nur mit Abstrichen erreicht. Zum anderen ist nicht anzunehmen, daß alle Investoren mit der maximal möglichen Steuerersparnis rechnen. Geht man vereinfachend von identischen Produktionsfunktionen für alle Investoren aus, dann bestimmt letztlich die Förderungshöhe den Mietpreis von und das Angebot an frei finanzierten Mietwohnungen. Mietpreisbestimmend ist der Investor mit der niedrigsten Förderung. Bei ihm decken Mieteinnahmen und Förde-

rung gerade die Kosten. Höhere Förderungen bei anderen Investoren haben keinen Einfluß auf den Mietpreis und das Mietwohnungsangebot. Die Förderung ist deshalb nur dann effizient, wenn sie für alle Investoren gleich hoch ist. Dieser Ansicht ist auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. In seinem Gutachten zu den Perspektiven staatlicher Ausgabenpolitik empfiehlt er „an Stelle von beschleunigten Abschreibungen Investitionszulagen ... zu gewähren. Dadurch würde diese Förderung unabhängig vom zu versteuernden Einkommen, und das Subventionsvolumen ließe sich vermindern, ohne das wohnungspolitische Ziel zu gefährden“¹⁵.

Auch die steuerliche Förderung des Neubaus selbstgenutzter Wohnungen sollte unabhängig vom Grenzsteuersatz erfolgen. Denn es ist nicht zu erkennen, weshalb die im Vergleich zur Förderung von Haushalten mit niedrigem Einkommen wesentlich höhere Förderung von Haushalten mit hohem Einkommen zu einem positiven Angebotseffekt führen sollte. Da mit der Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum eine Erhöhung des Angebots erreicht werden soll, erscheint auch die Beschränkung der Förderung auf ein Projekt pro Person (Ehepaare zwei Objekte) nicht angebracht.

Schlußfolgerungen

Abschließend bleibt festzuhalten, daß das Ziel der Wohnungspolitik, über die Beseitigung des Wohnungsmangels die Wohnungsversorgung einkommensschwacher, unterversorgter Haushalte zu verbessern, mit der gegenwärtigen steuerlichen Förderung nicht effizient erreicht werden kann. Ineffizienzen ergeben sich im wesentlichen aus vier Faktoren: der Abhängigkeit des Förderungsumfangs vom zu versteuernden Einkommen, der Benachteiligung gewerblicher Investoren bei der Förderung des Mietwohnungsbaus, der Bevorzugung der Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum und schließlich aus der Objektbeschränkung bei der Förderung selbstgenutzten Wohneigentums. Die Förderung des frei finanzierten Wohnungsbaus sollte deshalb reformiert werden. Dabei sind vier Forderungen zu erfüllen. Zum einen sollten die Förderungsbeträge pro Objekt für alle gleichwertigen Mietwohnungen, egal ob sie im Privat- oder Betriebsvermögen gehalten werden, gleich hoch sein. Daneben sollten auch alle gleichwertigen selbstgenutzten Wohnungen mit identischen Beträgen pro Objekt gefördert werden. Außerdem sollten die Förderungsbeträge für selbstgenutzte Wohnungen zumindest nicht höher sein als für vermietete Wohnungen. Und schließlich ist die Beschränkung auf ein oder zwei Objekte bei der Förderung selbstgenutzten Wohneigentums abzuschaffen.

¹⁵ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 40.