

Kirchner, Joachim

Article — Digitized Version

## Reform der steuerlichen Wohneigentumsförderung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kirchner, Joachim (1995) : Reform der steuerlichen Wohneigentumsförderung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 9, pp. 492-497

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137235>

**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

# Reform der steuerlichen Wohneigentumsförderung

*Nach einer langanhaltenden Diskussion über die Effizienz der Wohneigentumsförderung legte die Bundesregierung Anfang August 1995 den „Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der steuerlichen Wohneigentumsförderung“ vor. Wie sehen die geltende Regelung und der vorliegende Gesetzentwurf aus? Wie sind sie zu bewerten?*

Eine Bewertung kann immer nur in Beziehung auf bestimmte Ziele erfolgen. Die geltende Wohneigentumsförderung und der Reformvorschlag werden im folgenden daraufhin untersucht, inwieweit sie geeignet sind das wohnungssozialpolitische und das wohneigentumspolitische Ziel effizient zu erreichen. Um einen Maßstab für die Bewertung zu erhalten, werden zunächst die Ziele und die Grundzüge ihrer effizienten Realisierung skizziert.

## Das wohnungssozialpolitische Ziel

Das wohnungssozialpolitische Ziel besteht darin, hilfsbedürftigen Haushalten eine angemessene Wohnungsverversorgung zu ermöglichen. Dieses Ziel läßt sich sowohl mit nachfragepolitischen als auch mit angebotspolitischen Instrumenten verfolgen. Zu letzteren zählt, neben der Förderung des sozialen Wohnungsbaus, auch die Förderung des frei finanzierten Neubaus. Während der soziale Wohnungsbau das Angebot für die Zielgruppe direkt vergrößert, zielt die Förderung des frei finanzierten Neubaus auf eine Erhöhung des allgemeinen Wohnungsangebots. Über die dadurch hervorgerufenen Sickerprozesse erhöht sich letztlich auch das Wohnungsangebot für die Zielgruppe der Wohnungssozialpolitik. Die steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus zielt allein auf eine Erhöhung des allgemeinen Wohnungsangebots. Aber auch die Förderung selbstgenutzter Neubauten wird mit ihren Wirkungen auf das Wohnungsangebot gerechtfertigt.

Soll das wohnungssozialpolitische Ziel über eine Angebotsförderung verfolgt werden, erscheint es zweckmäßig, selbstgenutzte und vermietete Neubauten gleichmäßig zu fördern. Eine unterschiedliche Förderung wäre nur sinnvoll, wenn sich die Woh-

nungsverversorgung der Zielgruppe dadurch kostengünstiger verbessern ließe. Das wäre dann der Fall, wenn sich die kurzfristigen Sickerprozesse, die langfristigen Filterprozesse oder die Preiselastizitäten der Nachfrage für vermietete und selbstgenutzte Neubauten systematisch unterscheiden würden. Gegenwärtig liegen aber keine Erkenntnisse vor, die solche Unterschiede eindeutig belegen können.

Nach Ansicht des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen sollte die Wohnungsbauförderung unabhängig von der Höhe des Grenzsteuersatzes sein, da sich durch progressionsunabhängige Zulagen das Subventionsvolumen vermindern läßt, ohne das wohnungspolitische Ziel zu gefährden<sup>1</sup>.

Werden vermietete und selbstgenutzte Neubauten gleichmäßig gefördert, ist eine Objektbeschränkung für selbstgenutzte Wohnungen nicht erforderlich. Bei der Verfolgung des wohnungssozialpolitischen Ziels ist sie sogar hinderlich, da das Ziel der Angebotsförderung ja gerade darin besteht, den Neubau möglichst vieler Wohnungen anzustoßen.

Da einkommensschwache Haushalte die hohen Neubaumieten nicht bezahlen können, läßt sich eine ausreichende Wohnungsverversorgung dieser Haushalte über den Markt nur dann erreichen, wenn ein hinreichendes Angebot an preisgünstigen Bestandswohnungen bereitsteht. Ein ungestört ablaufender Filtering-Prozeß ist dementsprechend eine wesentliche Voraussetzung für die ausreichende Wohnungsverversorgung der Zielgruppenhaushalte. Da die Wohneigentumsförderung beim Erwerb von Bestandswohnungen einkommensstärkere Selbstnutzer dazu anregt, preisgünstige Mietwohnungen nachzufragen

*Dr. Joachim Kirchner, 43, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut Wohnen und Umwelt in Darmstadt.*

<sup>1</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zu den Perspektiven staatlicher Ausgabenpolitik, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 51, Januar 1994, S. 40 ff.

und umzuwandeln, und sich dadurch das Wohnungsangebot der Zielgruppenhaushalte verringert, erscheint die Wohneigentumsförderung beim Erwerb aus dem Bestand aus wohnungssozialpolitischer Sicht problematisch.

### **Das wohneigentumspolitische Ziel**

Das wohneigentumspolitische Ziel besteht darin, die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums besonders, das heißt über das Ausmaß der Mietwohnungsbauförderung hinaus, zu fördern, um so die Wohneigentumsquote zu erhöhen. Die besondere Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums wird zum einen mit eher ideologischen Argumenten begründet. So soll die Bereitschaft, Eigeninitiative, Verantwortung und Eigenvorsorge zu ergreifen, unterstützt werden. Daneben wird vielfach auch angenommen, die Vermögensbildung in Form selbstgenutzter Wohnungen sei besonders effektiv, weil die Sparbereitschaft von Selbstnutzern sehr ausgeprägt ist. Schließlich wird das Wohnen im eigenen Haus auch als besonders familienfreundlich angesehen.

Will man die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums besonders fördern, sollten selbstgenutzte Wohnungen zumindest nicht mit geringeren Beträgen gefördert werden als vermietete. Eine über die Förderung des Mietwohnungsbaus hinausgehende Förderung sollte sich auf jene Haushalte konzentrieren, die ohne eine solche Zusatzförderung kein selbstgenutztes Wohneigentum erwerben können. Diejenigen Haushalte, die infolge einer gegebenen Zusatzförderung in selbstgenutztes Wohneigentum wechseln, werden Schwellenhaushalte genannt. Ihre Anzahl nimmt mit der Höhe der Zusatzförderung zu. Ob ein Haushalt gegebener Größe auf eine Zusatzförderung angewiesen ist, hängt von seinem Vermögen, seinem Einkommen, seinem Wohnort und seinen Präferenzen ab.

Eine Identifizierung der nicht auf die Zusatzförderung angewiesenen Haushalte ist allerdings sehr schwierig, so daß ein Ausschluß dieser Haushalte kaum praktikabel sein dürfte. Die Vermeidung von Fehlsubventionen verlangt über den Ausschluß nicht bedürftiger Haushalte hinaus auch eine Begrenzung der Förderung auf den Betrag, der notwendig ist, die Schwelle zum selbstgenutzten Wohneigentum zu überschreiten. Nicht alle auf eine Zusatzförderung angewiesenen Haushalte brauchen eine gleich hohe Förderung. Vielmehr ist anzunehmen, daß die notwendige Zusatzförderung für einen Haushalt gegebener Größe mit zunehmenden Einkommen und Vermögen abnimmt. Eine solche Differenzierung der Zusatzförderung erscheint allerdings noch weniger er-

reichbar als der Ausschluß jener Haushalte, die auf eine Zusatzförderung nicht angewiesen sind.

Aus wohneigentumspolitischer Sicht ist auch die Förderung des Erwerbs von Bestandswohnungen geboten. Die Mindestförderung beim Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums aus dem Bestand kann allerdings geringer sein, da die steuerliche Begünstigung von vermieteten Bestandswohnungen geringer ist als diejenige von vermieteten Neubauwohnungen.

Geht man davon aus, daß eine Wohneigentumsförderung, die die Förderung des Mietwohnungsbaus übersteigt, im wesentlichen nur den Empfängern zugute kommt und nicht in Form niedriger Mieten weitergegeben wird, wie das für die Förderung des Mietwohnungsbaus unterstellt wird, dann ist auch eine Objektbeschränkung unbedingt erforderlich. Für die Nichtüberwälzung einer solchen Zusatzförderung spricht, daß eine Subvention, die nur einen Teil des Angebots begünstigt, keinen wesentlichen Einfluß auf das Gesamtangebot besitzen kann.

Aus verteilungspolitischer Sicht erscheint eine über die Förderung des Mietwohnungsbaus hinausgehende Begünstigung selbstgenutzter Wohnungen allerdings problematisch, weil Haushalte, die aufgrund mangelnden Vermögens oder Einkommens nicht in der Lage sind, Wohneigentum zu erwerben, die Zusatzförderung nicht beanspruchen können. Da von einer solchen Zusatzförderung keine wesentlichen Angebotseffekte zu erwarten sind, ergeben sich für Mieter auch mittelbar keine positiven Effekte.

Die Verfolgung des wohneigentumspolitischen Ziels beeinträchtigt die Erreichung des wohnungssozialpolitischen Ziels. Zum einen fällt die Förderung des Mietwohnungsbaus durch eine Zusatzförderung für die Wohneigentumsbildung geringer aus, wenn ein gegebenes Budget unterstellt wird. Zum anderen erschwert die wohneigentumspolitisch sinnvolle Förderung des Erwerbs von selbstgenutztem Eigentum aus dem Bestand die Realisierung des wohnungssozialpolitischen Ziels.

### **Die geltende Wohneigentumsförderung**

Seit 1987 wird selbstgenutztes Wohneigentum als Konsumgut behandelt. Der Nutzungswert der selbstgenutzten Wohnung ist steuerfrei. Werbungskosten wie Abschreibungen, Schuldzinsen und Erhaltungsaufwendungen sind nicht absetzbar.

Die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums ist im Einkommensteuergesetz geregelt. Zu unterscheiden ist der Zeitraum vor und während der Selbstnutzung. Vor Beginn der Selbstnutzung anfallende Aufwendungen, die im Fall der Vermietung Wer-

bungskosten sind, können wie Sonderausgaben abgezogen werden. Dazu gehören die Nebenkosten der Finanzierung und das Disagio. Bauherren können auch die sogenannten Bauzeitkosten absetzen. Erwerber von Bestandswohnungen dürfen Erhaltungsaufwendungen bis zu einer Höhe von 22500 DM abziehen.

Die Förderung während der Nutzungsphase setzt sich aus Grundförderung und Baukindergeld zusammen. Dabei besteht die Grundförderung aus einem Sonderausgabenabzug, der in den ersten vier Jahren 6% beträgt und in den darauffolgenden vier Jahren 5% von maximal 330000 DM bei Neubauten und maximal 150000 DM beim Erwerb aus dem Bestand. Aufwendungen für den Kauf von Bauland können bis zur Hälfte ihres Betrages berücksichtigt werden. Abzugsbeträge, die in einem Jahr nicht ausgenutzt werden konnten, dürfen in einem anderen Jahr des Förderungszeitraums geltend gemacht werden. Die Grundförderung kann nur für die Veranlagungszeiträume in Anspruch genommen werden, in denen die Gesamteinkünfte 120000 DM bei Ledigen und 240000 DM bei Verheirateten nicht übersteigen. Wird die Grundförderung in Anspruch genommen, dürfen Familien mit Kindern für jedes Kind 1000 DM im Jahr als Baukindergeld von der Steuerschuld abziehen; sich eventuell ergebende negative Steuerbeträge werden nicht ausbezahlt. Der sich in einem Jahr nicht steuerentlastend auswirkende Betrag des Baukindergeldes kann von der Einkommensteuer der zwei vorgegangenen Jahre oder bis zum Ende des zweiten auf den Förderungszeitraum folgenden Jahres abgezogen werden. Die Grundförderung und das Baukindergeld sind pro Person auf ein Objekt beschränkt; Ehepaare können sie zweimal in Anspruch nehmen. Objektbeschränkung und Einkommensgrenzen gelten nicht für den Vorkostenabzug.

### **Bewertung der geltenden Wohneigentumsförderung**

Wie ist nun die geltende Wohneigentumsförderung zu bewerten?<sup>2</sup> Selbstgenutztes Wohneigentum ist bereits durch die Konsumgütlösung begünstigt. Bei einer Mietwohnung ist jeder Nutzen steuerpflichtig; der dem Eigenkapitalgeber zufließende Nutzen als Gewinn und der dem Fremdkapitalgeber zufließende Nutzen als Zinsen. Bei der selbstgenutzten Wohnung wird dagegen nur der Teil des Kapitalertrags besteuert, der dem Fremdkapitalgeber als Zinszahlung zu-

fließt, der eigenfinanzierte Teil bleibt steuerfrei. Die Konsumgütlösung ist deshalb um so vorteilhafter, je höher das eingesetzte Eigenkapital ist. Den Vorteilen der Konsumgütlösung beim selbstgenutzten Wohneigentum stehen die Vorteile der degressiven Abschreibung bei Mietwohnungen gegenüber. Die Vorteile der Abschreibungsvergünstigung sind von der Finanzierung unabhängig. Bei vollständiger Eigenfinanzierung ist die Konsumgütlösung vorteilhafter. Der Vorteil wird mit abnehmender Eigenfinanzierungsquote allerdings immer geringer. Unterschreitet die Eigenfinanzierungsquote einen bestimmten Wert, übersteigen die Vorteile der Abschreibungserleichterung die der Konsumgütlösung<sup>3</sup>. Die Konsumgütlösung wird allerdings durch die Grundförderung und durch das Baukindergeld ergänzt.

Die Grundförderung nimmt, bis zu einer Obergrenze, mit der Wohnungsgröße zu und bleibt dann konstant. Bei der Förderung des Mietwohnungsbaus existiert eine vergleichbare Obergrenze nicht. Aus der Sicht eines gegebenen Investors führt die geltende Förderung trotzdem dazu, daß selbstgenutzte Neubauten in der Regel stärker gefördert werden als vermietete, wenn der Investor die Einkommensgrenze nicht überschreitet. Das liegt zum einen an der Höhe der Grundförderung und zum anderen an der Vorkostenregelung.

Nach Ansicht der Expertenkommission Wohnungspolitik läßt sich die gegenwärtige Grundförderung aber nur schwer rechtfertigen, weil Selbstnutzer mit hoher Eigenfinanzierungsquote, die schon durch die Konsumgütlösung sehr gut gestellt sind, die gleiche Grundförderung erhalten wie Selbstnutzer mit niedriger Eigenfinanzierungsquote<sup>4</sup>. Das führt zum einen dazu, daß gleichwertige Objekte durch die Wohneigentumsförderung um so stärker begünstigt werden, je höher das Eigenkapital und damit das Vermögen des Investors ist. Zum anderen folgt daraus, daß die Förderung einer selbstgenutzten Wohnung die einer vermieteten Wohnung um so mehr übersteigt, je höher das Eigenkapital des Investors ist. Die zuvor so bezeichnete Zusatzförderung nimmt also mit dem Eigenkapital des Investors zu.

Weil die Vorteile der Konsumgütlösung, der Vorkostenregelung und der Grundförderung progressionsabhängig sind, werden selbstgenutzte Wohnun-

<sup>2</sup> Die Bewertung der geltenden Wohneigentumsförderung erfolgt anhand einer Analyse der Förderung für Neubauten.

<sup>3</sup> Expertenkommission Wohnungspolitik: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Oktober 1994, im Auftrag der Bundesregierung, S. 421-432.

<sup>4</sup> Ebenda, S. 447. Hier und im folgenden ist zu beachten, daß die Vorteile der Konsumgütlösung, wegen der Freibeträge für Kapitalerträge, erst ab einer bestimmten Eigenkapitalhöhe auftreten.

gen um so stärker gefördert, je höher das Einkommen des Investors ist. Obwohl auch die Förderung vermieteter Neubauten progressionsabhängig ist, übersteigt die Förderung eines selbstgenutzten Neubaus die eines vermieteten Neubaus um so mehr, je höher das Einkommen des Investors ist. Die Zusatzförderung steigt also auch mit dem Einkommen des Investors.

Daraus, daß die Förderung selbstgenutzter Neubauten für einen gegebenen Investor in der Regel immer günstiger ist als die vermieteter Neubauten, folgt nicht, daß alle selbstgenutzten Neubauten mit höheren Beträgen gefördert werden als vermietete. Verläßt man die Perspektive eines gegebenen Investors und vergleicht unterschiedliche Investoren, dann ist der Neubau einer Mietwohnung immer dann steuerlich stärker begünstigt als der einer selbstgenutzten Wohnung, wenn die Mietwohnung ein Hochbesteuertes mit steuerpflichtigen Vermögenserträgen baut und die selbstgenutzte Wohnung ein Niedrigbesteuertes ohne steuerpflichtige Vermögenserträge. Geht man davon aus – und das wird im allgemeinen angenommen –, daß vermietete Wohnungen von hochbesteuerten Investoren mit steuerpflichtigen Vermögenserträgen angeboten werden, dann folgt daraus, daß vermietete Neubauten in der Regel stärker gefördert werden als Neubauten von Selbstnutzern mit niedrigen Steuersätzen, die keine steuerpflichtigen Vermögenserträge haben.

Kinder erhöhen den Wohnflächenbedarf. Die durch das Baukindergeld mögliche Erhöhung der Wohnungsfläche dürfte allerdings deutlich unter dem Bedarf liegen, wenn die zusätzliche Wohnfläche selbstgenutzter Wohnungen mit den gleichen Beträgen gefördert werden soll, wie das bei vermieteten Wohnungen regelmäßig der Fall ist.

### **Wenig effizient und zweckmäßig**

Aus wohnungssozialpolitischer Sicht ist die gegenwärtige Wohneigentumsförderung wenig effizient, weil sie dazu führt, daß gleichwertige Neubauten unterschiedlich gefördert werden. So werden selbstgenutzte Neubauten um so stärker gefördert, je höher das Eigenkapital und das Einkommen des Selbstnutzers ist. Außerdem werden selbstgenutzte Neubauten mit höheren Beträgen gefördert als vermietete, wenn die Investoren hochbesteuert sind. Schließlich werden vermietete Neubauten stärker gefördert als selbstgenutzte, wenn die Mietwohnungen von hochbesteuerten Investoren mit steuerpflichtigen Vermögenserträgen gehalten werden und die Selbstnutzer niedrig besteuert werden und keine steuerpflichtigen Vermö-

genserträge besitzen.

Aber auch aus wohneigentumspolitischer Sicht ist die gegenwärtige Wohneigentumsförderung wenig zweckmäßig, weil die über die Förderung des Mietwohnungsbaus hinausgehenden Vorteile der Wohneigentumsförderung nicht auf die Schwellenhaushalte konzentriert sind. Ein Ausschluß von Haushalten, die auf eine solche Zusatzförderung nicht angewiesen sind, findet nämlich ebensowenig statt, wie ein Abbau der Zusatzförderung mit zunehmendem Vermögen und Einkommen. Ganz im Gegenteil nimmt die Zusatzförderung mit zunehmenden Vermögen und Einkommen, also abnehmender Bedürftigkeit, sogar zu. Insofern führt die gegenwärtige Wohneigentumsförderung zu einer kaum hinnehmbaren Fehlsubventionierung.

Ganz besonders problematisch erscheint unter wohneigentumspolitischen Gesichtspunkten aber, daß selbstgenutzte Wohnungen vielfach nur mit geringeren Beträgen gefördert werden als vermietete. Da frei finanzierte Mietwohnungen üblicherweise von Investoren mit hohen Steuervorteilen bereitgestellt werden, die infolge des Wettbewerbs den Großteil ihrer Steuervorteile über die Mietpreise weitergeben, wohnen Haushalte mit geringeren Steuervorteilen – das dürfte die Mehrzahl der Mieterhaushalte sein – in einer selbstgenutzten Wohnung teurer als in einer gemieteten. Dem Ziel einer höheren Wohneigentumsquote könnte man einen deutlichen Schritt näher kommen, wenn man bereit wäre, jede selbstgenutzte Wohnung mit den gleichen Beträgen zu fördern, mit denen vermietete Wohnungen regelmäßig gefördert werden.

Dazu müßte jedem Selbstnutzer der gleiche steuerliche Vorteil gewährt werden, wie dem üblichen Anbieter einer identischen Mietwohnung. Das ginge nur über eine progressionsunabhängige Zulage. Um Eigentümer mit hohem Vermögen, die schon von der Konsumgutlösung profitieren, nicht übermäßig zu begünstigen, müßte die Zulage mit zunehmendem Eigenfinanzierungsanteil sinken und ab einem bestimmten Eigenkapitalumfang ganz wegfallen. Eine solche Zulage könnte unabhängig vom Einkommen gewährt werden; eine Objektbeschränkung wäre nicht erforderlich. Die Zulage könnte, wie die Förderung des Mietwohnungsbaus auch, mit der Wohnungsgröße zunehmen. Ein Baukindergeld, das die aus dem höheren Wohnflächenbedarf resultierenden Zusatzbelastungen für Familien mit Kindern auffängt, wäre dann nicht notwendig. Grundsätzlich ist aber – entsprechend der gegenwärtigen Regelung – auch eine Beschränkung der Zulage denkbar, die um ein Baukindergeld ergänzt wird. Dadurch könnte die Subventionierung von übermäßigem Wohnflächenkonsum

bei Selbstnutzern ohne Kinder verhindert werden. Allerdings wäre das eine Schlechterstellung von selbstgenutzten gegenüber vermieteten Wohnungen, da bei letzteren eine solche Beschränkung nicht möglich ist. Da vermietete Altbauwohnungen weniger stark begünstigt werden als vermietete Neubauwohnungen, können selbstgenutzte Altbauten mit einer geringeren Zulage gefördert werden als selbstgenutzte Neubauten.

#### Der Gesetzentwurf der Bundesregierung

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung bleibt der Vorkostenabzug in seiner bisherigen Form als progressionsabhängiger Sonderausgabenabzug im Einkommensteuerrecht erhalten. Allerdings wird er nur gewährt, wenn der Steuerpflichtige im Jahr der Herstellung oder Anschaffung oder in einem der zwei folgenden Jahre eine Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz in Anspruch nimmt.

Nach dem Eigenheimzulagegesetz kann die Eigenheimzulage in Anspruch genommen werden, wenn der Gesamtbetrag der Einkünfte im Jahr der Herstellung oder Anschaffung 120000 DM bei Ledigen und 240000 DM bei Verheirateten nicht übersteigt. Die Eigenheimzulage kann nur für ein Objekt in Anspruch genommen werden. Ehepaare können sie für insgesamt zwei Objekte beanspruchen. Unterschreitet der Steuerpflichtige die Einkommensgrenze erst in einem späteren Jahr des Förderzeitraums, kann die Eigenheimzulage ab diesem Jahr bis zum Ende des Förderzeitraums beansprucht werden. Der Förderzeitraum umfaßt das Jahr der Fertigstellung oder Anschaffung und die sieben folgenden Jahre. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung wird die Förderung in den auf die erstmalige Inanspruchnahme folgenden Jahren auch dann gewährt, wenn die Einkommensgrenze in diesen Jahren überschritten wird.

Die Eigenheimzulage umfaßt den Fördergrundbetrag und die Kinderzulage. Der Fördergrundbetrag beträgt bei Neubauten jährlich 5% der Bemessungsgrundlage, höchstens 5000 DM. Bei Altbauten beträgt er 2,2% der Bemessungsgrundlage, höchstens 2200 DM. Bemessungsgrundlage sind die Herstellungskosten oder Anschaffungskosten der Wohnung zu-

züglich der Anschaffungskosten für den dazugehörigen Grund und Boden. Der Fördergrundbetrag wird um ein von 1000 auf 1500 DM erhöhtes Baukindergeld ergänzt. Die Eigenheimzulage darf jährlich 7% der Bemessungsgrundlage nicht überschreiten.

#### Bewertung des Reformvorschlags

Wie ist der Reformvorschlag der Bundesregierung zu bewerten<sup>5</sup>? Aus der Sicht eines gegebenen Investors dürfte auch weiterhin gelten, daß selbstgenutzte Neubauten in der Regel stärker gefördert werden als vermietete, wenn der Investor die Einkommensgrenze nicht überschreitet.

Da die Grundförderung weiterhin unabhängig davon gewährt wird, wie stark der Investor von der Konsumgütlösung profitiert, werden gleichwertige Objekte auch bei der vorgeschlagenen Neuregelung um so stärker begünstigt, je höher das Eigenkapital und damit das Vermögen des Investors ist<sup>6</sup>. Ebenfalls weiterhin gilt die Feststellung, daß die Förderung einer selbstgenutzten Wohnung die vermieteter Wohnungen um so mehr übersteigt, je höher das Eigenkapital des Investors ist. Die Zusatzförderung nimmt also mit dem Eigenkapital zu.

Im Gegensatz zur bisherigen Regelung sieht der Reformvorschlag allerdings eine progressionsunabhängige Grundförderung vor. Die vorgeschlagene Zulage entspricht in etwa der gegenwärtigen Grundförderung eines Selbstnutzers mit einem nach der Splittingtabelle zu versteuernden Einkommen von 80000 DM. Der Grenzsteuersatz bei diesem Einkommen beträgt ca. 29,6%. Für Haushalte mit geringerem Einkommen nimmt die Grundförderung infolge der Neuregelung zu, für Haushalte mit höherem Einkommen nimmt sie ab. Da die Grundförderung durch die Neuregelung bereits ab einem Grenzsteuersatz von 29,6% niedriger ausfällt, sind die Einbußen von Haushalten mit hohen Steuersätzen deutlich höher als die Gewinne der Haushalte mit niedrigem Einkommen.

Weil die Vorteile aus Konsumgütlösung und Vorkostenabzug auch bei der vorgeschlagenen Neuregelung progressionsabhängig sind, bleibt die Wohneigentumsförderung insgesamt progressionsabhängig. Das heißt, auch nach der Neuregelung werden hochbesteuerte Selbstnutzer stärker begünstigt als niedrigbesteuerte. Allerdings ist der mit zunehmenden Einkommen verbundene Anstieg bei weitem nicht mehr so stark ausgeprägt wie bisher. Vor allem aber fällt die vorgeschlagene Förderung für hochbesteuerte Selbstnutzer deutlich niedriger aus als die geltende. Bei der geltenden Wohneigentumsförderung übersteigt die Förderung selbstgenutzter die

<sup>5</sup> Auch die Bewertung des Reformvorschlages erfolgt anhand einer Analyse der Förderung für Neubauten.

<sup>6</sup> Um das zu vermeiden, hat die Expertenkommission vorgeschlagen, die gegenwärtige Grundförderung durch eine Regelung zu ersetzen, die einem Nachteilsausgleich näherkommt. Ein solcher Nachteilsausgleich muß von der Finanzierung abhängen. Nach dem Vorschlag der Kommission dürfen bei Neubauten 60% und bei Altbauten 40% der Schuldzinsen von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen werden. Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik, a.a.O., S. 431, 447, 448.

Einkommen des Investors ist. Das bleibt zwar auch bei der vorgeschlagenen Regelung so, wenn man von Fällen mit sehr niedrigen Eigenkapitalquoten absieht. Allerdings fällt der die Förderung des Mietwohnungsbaus übersteigende Anteil der Wohneigentumsförderung, also die Zusatzförderung, für hochbesteuerte Selbstnutzer deutlich geringer aus.

Obwohl sich bei der vorgeschlagenen Neuregelung für niedrigbesteuerter Selbstnutzer die Grundförderung erhöht und die Förderung auch durch die allgemeine Anhebung des Baukindergeldes ansteigt, dürfte im Normalfall aber weiterhin gelten, daß der Neubau einer Mietwohnung immer dann steuerlich stärker begünstigt wird als der einer selbstgenutzten Wohnung, wenn die Mietwohnung ein Hochbesteuerter mit steuerpflichtigen Vermögenserträgen hält und die selbstgenutzte Wohnung ein Niedrigbesteuerter ohne steuerpflichtige Vermögenserträge. Allerdings wird der Abstand zwischen der üblichen Förderung des Mietwohnungsbaus und der Wohneigentumsförderung für Niedrigbesteuerte deutlich geringer.

### **Eine erhebliche Verbesserung**

Weil auch bei der vorgeschlagenen Neuregelung selbstgenutzte Neubauten unterschiedlich gefördert werden, je nachdem wie hoch das Vermögen und Einkommen des Investors ist, und weil durch den Reformvorschlag vermietete und selbstgenutzte Neubauten auch zukünftig ungleich begünstigt werden, bleibt die Wohneigentumsförderung auch nach der vorgeschlagenen Reform ineffizient. Trotzdem bedeutet die vorgeschlagene Neuregelung eine Verbesserung. Zum einen weil die Förderungsunterschiede zwischen selbstgenutzten Wohnungen von hoch- und niedrigbesteuerten Selbstnutzern abnehmen und zum anderen weil selbstgenutzte und vermietete Wohnungen wenn schon nicht gleichmäßig, so doch gleichmäßiger gefördert werden. Die damit verbundene Verringerung der Förderungsdifferenzen vermindert die Fehlsubventionen und erhöht die Effizienz der Angebotsförderung.

Auch aus wohneigentumspolitischer Sicht wird die Wohneigentumsförderung durch die vorgeschlagene Neuregelung nicht optimal. Die über die Förderung des Mietwohnungsbaus hinausgehende Wohneigentumsförderung, also die Zusatzförderung, wird weiterhin allen Selbstnutzern gewährt und nicht auf die Schwellenhaushalte konzentriert. Auch ein Abbau der Zusatzförderung mit zunehmendem Vermögen und Einkommen findet im Regelfall nicht statt. Und schließlich ist auch weiterhin davon auszugehen, daß

selbstgenutzte Wohnungen vielfach nur mit geringeren Beträgen gefördert werden als das bei vermieteten üblicherweise der Fall ist, auch wenn der Abstand zwischen beiden schrumpft. Trotzdem stellt die vorgeschlagene Neuregelung auch aus wohneigentumspolitischer Sicht eine erhebliche Verbesserung dar, weil die Zusatzförderung mit zunehmenden Einkommen bei weitem nicht mehr so stark ansteigt, wie das gegenwärtig der Fall ist. Bei niedrigen Eigenfinanzierungsquoten dürfte sie mit zunehmenden Einkommen sogar abnehmen. Vor allem aber nimmt der Umfang der Zusatzförderung bei hochbesteuerten Investoren ganz erheblich ab. Das Ausmaß der Fehlsubventionierung wird durch die vorgeschlagene Neuregelung also deutlich reduziert, so daß die Förderung aus wohneigentumspolitischer Sicht effizienter wird.

Die für Neu- und Altbauten unterschiedliche Wohneigentumsförderung ist aus wohnungssozialpolitischer Sicht geboten. Aus wohneigentumspolitischer Sicht erscheint sie akzeptabel, weil die steuerliche Förderung beim Erwerb vermieteter Altbauwohnungen ja auch geringer ist als beim Erwerb oder der Herstellung vermieteter Neubauten. Von daher kann angenommen werden, daß die niedrigere Wohneigentumsförderung beim Erwerb aus dem Bestand die Förderung von Mietwohnungen übersteigt, die aus dem Bestand erworben wurden.

### **Resümee**

Abschließend bleibt festzuhalten, daß die vorgeschlagene Neuregelung gegenüber der geltenden Wohneigentumsförderung sowohl aus wohnungssozialpolitischer Sicht als auch aus wohneigentumspolitischer Sicht eine Verbesserung bedeutet. Optimal wird die Wohneigentumsförderung aber durch die Neuregelung nicht. Insoweit sind weitere Verbesserungen möglich. Eine solche Verbesserung wäre die Anhebung der progressionsabhängigen Grundförderung auf ein Niveau, das die Wohneigentumsförderung niedrigbesteuerter Selbstnutzer der üblichen Förderung vermieteter Wohnungen angleicht. Die damit verbundenen Mehrkosten könnten durch den Abbau der verbleibenden Fehlsubventionierungen finanziert werden. Eine weitere Verringerung der Fehlsubventionierung würde sich zum einen durch die Integration der progressionsabhängigen Vorkostenregelung in die progressionsunabhängige Zulage ergeben und zum anderen durch einen stetigen Abbau der Grundförderung bei zunehmenden Vorteilen aus der Konsumgütlösung. Letzteres ließe sich durch eine Ausrichtung der Grundförderung an der Finanzierung erreichen.