



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 144 · 1993

Bernd Bartholmai

**Modellrechnung zu den steuerlichen
Effekten des Wohnungsbaus
mit Bezug auf globale Ergebnisse
der Einkommensteuerstatistik**

DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 144 · 1993

Bernd Bartholmai

**Modellrechnung zu den steuerlichen
Effekten des Wohnungsbaus
mit Bezug auf globale Ergebnisse
der Einkommensteuerstatistik**



DUNCKER & HUMBLLOT · BERLIN

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde durch einen Forschungsauftrag des Ministeriums für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen ermöglicht. Sie wurde bereits 1991 abgeschlossen und zunächst als Manuskript vervielfältigt. In der vorliegenden Fassung sind einige textliche Ergänzungen vorgenommen worden.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin

Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Schriftleitung: Dr. Bernhard Seidel

Verlag: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich Becker-Weg 9, D-12165 Berlin. Alle Rechte vorbehalten

Druck: 1993 bei ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin

Printed in Germany

ISBN 3-428-07838-1

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Untersuchungsgegenstand und methodischer Ansatz	7
1.1 Fragestellung und Ziele	7
1.2 Schritte der Analyse: Modellrechnungen und Datenbasis	11
2. Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik für die Jahre 1977 bis 1986 und Anmerkungen zur steuerlichen Wohnungsbauförderung	17
2.1 Mietobjekte im Eigentum natürlicher Personen	17
2.2 Einkünfte und Absetzungsbeträge für vermieteten sowie für eigen- genutzten Wohnraum	19
2.2.1 Fälle mit positiven Einkünften	19
2.2.2 Fälle mit Verlusten - Nutzungswertbesteuerung und Überschußrechnung	21
2.3 Zum Begriff der steuerlichen Wohnungsbauförderung	25
3. Ergebnisse der Modellrechnungen	30
3.1 Blockstruktur des Modells	30
3.2 Steuerrechtsänderungen seit 1978	31
3.3 Zur Berechnung der Zinszahlungen	37
3.4 Zusammengefaßte Ergebnisse für alle Baualtersgruppen	41
3.4.1 Steuerliche Einkünfte insgesamt und Bereich der Vermietung	41
3.4.2 Eigengenutzter, pauschalbeststeuerter Bereich	51
3.5 Ergebnisse der Berechnungen für den Zeitraum 1978 bis 1986	56
3.5.1 Hinweise zur Methode	56
3.5.2 Steuerlich relevante Einkünfte im Jahre 1986	58
4. Zusammenfassung	67
Anhang: Statistische Ausgangsdaten über Struktur und Veränderung des Wohnungs- bestandes sowie über Mieterträge und Aufwendungen	71
Erläuterungen zu den Tabellen im Anhang	72

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 1 Einkünfte der einkommensteuerpflichtigen natürlichen Personen	20
Tabelle 2 Schätzungsweise Aufteilung der steuerbaren positiven Einkünfte und der Verluste aus Vermietung auf die Bereiche eigengenutzter Wohnraum und Vermietung privater Haushalte	22
Tabelle 3 Die wichtigsten steuerlichen Regelungen für den Wohnungsbau und deren Änderung von 1978 bis 1986	32, 33
Tabelle 4 Vergleich von Wohnungsbaukrediten und Bauleistungen nach Baualtersgruppen der Wohngebäude	39
Tabelle 5 Steuerlich relevante Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung von Wohngebäuden nach Baualtersgruppen - Entwicklung von 1977 bis 1986	44
Tabelle 5.1 Wohngebäude aus der Zeit vor 1949	44
Tabelle 5.2 Wohngebäude von 1949 bis 1968 errichtet	45
Tabelle 5.3 Wohngebäude von 1969 bis 1977 errichtet	46
Tabelle 5.4 Wohngebäude von 1978 bis 1986 errichtet	47
Tabelle 5.5 Wohngebäude alle Baualtersklassen	48
Tabelle 6 Daten zur Eigentumsförderung	55
Tabelle 6.1 Inanspruchnahme der steuerlichen Eigentumsförderung laut Einkommensteuerstatistik	55
Tabelle 6.2 Vergleich der Fallzahlen (Steuerpflichtige) und der Objekte (Neubau und Erwerbsfälle)	55
Tabelle 7 Ergebnisse der Modellrechnungen für den Zeitraum 1978 bis 1986	61
Tabelle 7.1 Steuerlich relevante Einkünfte 1986	61
Tabelle 7.2 Steuerlich relevante Einkünfte je Wohneinheit 1986	62
Tabelle 7.3 Bruttomieten 1986	63
Tabelle 7.4 Nettomieten 1986	64
Tabelle 7.5 Abschreibungen 1986	65
Tabelle 7.6 Geleistete Zinsen 1986	66

Verzeichnis der Tabellen im Anhang

Tabelle I	Wohnungsbestand und Mieten nach Baualtersgruppen im Jahre 1978 - korrigierte Ergebnisse der 1 % Wohnungsstichprobe 1978.	74
Blatt 1:	- bis 1948 errichtete Gebäude	74
Blatt 2:	- 1949 bis 1968 errichtete Gebäude	75
Blatt 3:	- 1969 bis 1978 errichtete Gebäude	76
Blatt 4:	- vor 1979 errichtete Gebäude	77
Tabelle II	Wohnungsbestand und Mieten nach Baualtersgruppen im Jahre 1978 - Ergebnisse der Gebäude und Wohnungszählung 1987	78
Blatt 1.	- bis 1948 errichtete Gebäude	78
Blatt 2:	- 1949 bis 1968 errichtete Gebäude	79
Blatt 3:	- 1969 bis 1978 errichtete Gebäude	80
Blatt 4:	- vor 1978 errichtete Gebäude	81
Blatt 5:	- 1979 und später errichtete Gebäude	82
Blatt 6:	- Wohngebäude insgesamt 1987	83
Tabelle III	Bautätigkeit 1978 bis 1986 - Baugenehmigungen und Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau	84
Tabelle IV	Vergleich von Daten zur Bautätigkeit und zum Wohnungsbestand aus den Jahrgängen nach 1978	85
Tabelle V	Entwicklung der Bruttomieten nach Baualtersgruppen	86
Blatt 1:	Bruttomieten im Jahre 1978	86
Blatt 2:	Bruttomieten im Jahre 1987	87
Tabelle VI	Nichtlandwirtschaftliche Wohngebäude mit Angaben über ...	88
Blatt 1:	jährliche Aufwendungen je Gebäude	88
Blatt 2:	Mieteinnahmen je Gebäude im Jahre 1978	89

Tabelle VII	Brutto/Nettomieten hochgerechnet mit der Gesamtzahl der bewohnten Mietwohnungen im Jahre 1978	90
Tabelle VIII	Entwicklung ausgewählter Positionen der jährlichen Aufwendungen bei Wohnungsvermietung von 1978 bis 1987	91
Tabelle IX	Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden im Zeitraum 1972 bis 1978	92
Tabelle X	Berechnungen zum Wohnungsbauvolumen - Struktur von Wohnungsbauleistungen	93
Tabelle XI	Kreditvergabe für den Wohnungsbau seit 1978	94
Tabelle XII	Entwicklung der Kreditbestände auf Wohngrundstücke	95

1. Untersuchungsgegenstand und methodischer Ansatz

1.1 Fragestellung und Ziele

Der Wohnungsbau ist ein Bereich, der ohne staatliche Interventionen und ohne staatliche Förderung nicht auskommt. Es gehört zu den gesellschaftlichen und sozialstaatlichen Aufgaben, am Wohnungsmarkt eben nicht allein das freie Spiel der Kräfte walten zu lassen. In gewissem Maße ist die Verpflichtung, für ein ausreichendes Wohnungsangebot zu sorgen, mit den klassischen öffentlichen Aufgaben im Bereich der Infrastruktur und den Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung vergleichbar. Das Erfordernis staatlicher Hilfen für den Wohnungsneubau ergibt sich aus zwei Besonderheiten des Gutes Wohnung: Einmal der Langlebigkeit - die gewöhnliche Nutzungsdauer wird mit 100 Jahren veranschlagt - zum anderen die Tatsache, daß der Baupreisanstieg regelmäßig die allgemeine Preissteigerungsrate übertrifft - dies belegt jeder langfristige Vergleich. Aus beiden Gründen kann die an sich erforderliche Kostenmiete neuer Wohnungen am Markt nur in Ausnahmefällen realisiert werden, da sie viel höher ist als das durchschnittliche Mietenniveau, das in starkem Maße von einem großen Bestand älterer Wohnungen bestimmt wird, für die dabei längst auskömmliche Renditen anfallen. Folgerichtig ist es die wesentliche Aufgabe der Wohnungspolitik, mittels direkter oder indirekter staatliche Hilfen, die Lücke zwischen Kostenmieten und tatsächlich erzielbaren Mieten - die für jeden neuen Baujahrgang auf Jahre hinaus besteht - zu schließen. Dafür gibt es zwei Wege:

- Den Einsatz von Haushaltsmitteln, indem unmittelbar verbilligte Darlehen oder aber Zuschüsse zu den Kosten von Kapitalmarktkrediten gewährt werden;
- Gewährung von Steuervorteilen für die Investoren, gleichbedeutend mit Steuerverzichten, d.h. Mindereinnahmen bei den öffentlichen Haushalten.

Das Instrumentarium, das auf beiden Wegen eingesetzt wird, ist bekannt. Schwer verständlich ist die seit einiger Zeit in der politischen Diskussion zu verzeichnende Akzentverschiebung in dem Sinne, daß nur die direkten Hilfen als Subventionen zu zählen seien, während die steuerliche Seite nicht beachtlich sei: Da alle Bauinvestitionen ähnlich gefördert würden, sei der Wohnungsbau kein Ausnahmebereich. Mit anderen Worten: Hier handele es sich um "normales Marktgeschehen", dort um "besondere Staatsaktivität".

Abgesehen davon, daß es für den Wohnungsbau doch einige steuerliche Besonderheiten gibt, scheint es richtiger, sowohl das Angebot im Bereich direkter Förderung als auch die durch steuerliche Rahmensetzungen geschaffenen indirekten Hilfen zur Finanzierung als Staatsaktivität zu werten. In beiden Fällen gibt es für die staatlichen Offerten einen Markt und keineswegs eine

Reglementierung, indem die angesprochenen Investoren ja letztlich frei entscheiden können, welche der Hilfen sie in Anspruch nehmen; teilweise wird auch eine Kombination gewählt.

Der statistische Informationsstand über Inanspruchnahme und Kosten der direkten Förderung ist als gut zu bezeichnen. Die Daten der Bewilligungsstatistik für den sozialen Wohnungsbau belegen jährlich die Förderungsmaßnahmen nach Zahl und Art, sowie Baukosten und Finanzierungsstruktur unter Berücksichtigung der Finanzhilfen.

Daten über die steuerlichen Effekte des Wohnungsbaus sind hingegen in der amtlichen Statistik nur unzulänglich erfaßt; auch in den finanzpolitisch relevanten Berichten der Bundesregierung - Subventionsberichte, Finanzberichte des BMF - werden nur Teilbereiche analysiert. Es ist unbestreitbar, daß die Wirkungen steuerlicher Instrumente zur Förderung des Wohnungsbaus weit stärker ins Gewicht fallen als der Finanzaufwand für direkte Förderungsmaßnahmen; dennoch ist der - über viele Baujahrgänge kumulierte - Effekt "indirekter" Förderungsmaßnahmen, der die Einnahmenseite des Staatshaushalts betrifft, eigentlich eine unbekannte Größe.

Zwar wird bei jeder staatlichen Maßnahme - z.B. Verbesserungen der degressiven Gebäude-AfA, wie sie erst vor wenigen Jahren beschlossen worden sind - vom Finanzministerium stets eine Kalkulation zu den erwarteten Kosten bzw. eine Steuerausfallschätzung für einige Jahre (Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung) erstellt, jedoch bergen diese Berechnungen stets große Unsicherheiten: Die Annahmen zum "Mengengerüst" (Zahl und Kosten der Baumaßnahmen) können durch das tatsächliche Investorenverhalten sowie Preisentwicklungen am Baumarkt etc. rasch überholt werden. Spätere Überprüfungen im Sinne einer retrospektiven empirischen Kalkulation sind nicht üblich. Ein Grund dafür mag auch darin liegen, daß der Subventionsbegriff im Hinblick auf die steuerlichen Instrumente umstritten ist.

Die einzigen Informationen, wenn auch wenig differenziert und sehr spät, sind der Statistik über die Steuern vom Einkommen zu entnehmen. Deren Ergebnisse sind in starkem Maße interpretationsbedürftig, denn das statistische Material zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer läßt nur in Teilen Schlüsse über die Art der begünstigten Objekte bzw. die Absetzungen für

- Gebäude - Abschreibung (Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten),
- Schuldzinsen und sonstigen Finanzierungsaufwand,

- Modernisierung und Instandsetzung (Erhaltungsaufwand)

zu, weil die Erfassung auf Steuerpflichtige (natürliche Personen und Körperschaften¹) bzw. Veranlagungsfälle (Einzelpersonen, Ehepaare, Personengemeinschaften) zugeschnitten ist.

Aus der **Einkommensteuerstatistik** (im engeren Sinne), die in einem dreijährigen Turnus erstellt wird, erhält man Informationen über die steuerpflichtigen natürlichen Personen und deren Einkünfte nach Arten. Hier interessiert die Einkunftsart Vermietung und Verpachtung, wobei mit Sicherheit anzunehmen ist, daß der weitaus überwiegende Teil aller erzielten Einkünfte auf Wohngebäude entfällt. Seit Jahren ist zu beobachten, daß es eine Gruppe von Steuerpflichtigen gibt, die in diesem Bereich positive Einkünfte erzielen - zuletzt (1986) 2,2 Mill. Fälle, deren Einkünfte sich auf knapp 17 Mrd DM beliefen -, daneben eine doppelt so große Gruppe, von der Verluste geltend gemacht werden. Deren Verlustbeträge summierten sich 1986 auf rund 50 Mrd DM.

Zu berücksichtigen ist, daß es sich bei den genannten Summen sowohl bei den Veranlagten mit positiven Einkünften, wie bei den Veranlagten mit Verlusten aus dieser Einkunftsart, bereits um saldierte Ergebnisse aus Erträgen und Aufwendungen für die von diesen Personen gehaltenen Objekte handelt. Das generelle Ziel der vorliegenden Untersuchung wird also darin gesehen, durch Bezugnahme auf andere Statistiken - Bautätigkeit, Gebäudebestand, Kreditvergabe - mit Hilfe von Modellrechnungen eine Aufschlüsselung der Finanzströme vorzunehmen, die die in der Einkommensteuerstatistik beobachteten Ergebnisse hervorbringen.

Die wichtigsten Befunde aus dem Vergleich der Einkommensteuerstatistiken von 1977 bis 1986 waren, daß

- die Einkunftsbeiträge der Veranlagten mit positivem Ergebnis (Überschuß der Mieten gegenüber den Aufwendungen) einen moderaten Zuwachs aufweisen, der in einem engem Zusammenhang zum Preisanstieg der Wohnungsmieten steht,
- die per Saldo resultierenden Verlustbeträge für die übrigen mit dieser Einkunftsart Veranlagten hingegen rapide zugenommen haben.

¹Da die Zahl der Wohnungen, die von steuerpflichtigen Unternehmen gehalten werden, relativ gering ist, soll die Untersuchung vorwiegend den Berichtskreis der Einkommensteuer beleuchten.