



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 186 · 2000

Stefan Bach, Bernd Bartholmai

**Aktuelle steuerliche Rahmenbedingungen
für den privaten Mietwohnungsbau
– Wirkungen und Alternativen**

DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

gegründet 1925 als INSTITUT KONJUNKTURFORSCHUNG von Prof. Dr. Ernst Wagemann

Königin-Luise-Straße 5 · D-14195 Berlin (Dahlem)

VORSTAND

Präsident Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann

Kollegium der Abteilungsleiter

Dr. Gustav A. Horn · Dr. Kurt Hornschild · Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep · Wolfram Schrettl, Ph. D.

Dr. Bernhard Seidel · Dr. Hans Joachim Ziesing

Stefan Bach, Bernd Bartholmai

**Aktuelle steuerliche Rahmenbedingungen
für den privaten Mietwohnungsbau
– Wirkungen und Alternativen**



Die Deutsche Bibliothek – CIP Einheitsaufnahme

Aktuelle steuerliche Rahmenbedingungen für den privaten Mietwohnungsbau
– Wirkungen und Alternativen
Stefan Bach, Bernd Bartholmai
Berlin: Duncker und Humblot, 2000
(Beiträge zur Strukturforchung; H. 186)
ISBN 3-428-10382-3

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 8 97 89-0 — Telefax (0 30) 8 97 89 200
Schriftleitung: Dr. Bernhard Seidel

Alle Rechte vorbehalten
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin
Druck: Druckerei Conrad GmbH, Oranienburger Str. 172, 13437 Berlin
Printed in Germany

ISSN 0171-1407
ISBN 3-428-10382-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706

Inhaltsverzeichnis

1 Problemstellung	7
2 Steuerliche Rahmenbedingungen für den Mietwohnungsbau	9
2.1 Allgemeine Rahmenbedingungen.....	9
2.2 Veränderungen steuerlicher Rahmenbedingungen als Instrument der Wohnungspolitik....	11
2.3 Wirtschafts-, wohnungs- und steuerpolitische Kritik	15
2.4 Mindestbesteuerung	16
3 Wirkung der Mindestbesteuerung nach § 2 Absatz 3 EStG auf das Investorenverhalten..	22
3.1 Vergleich der Verlustverrechnung nach altem und neuem Recht anhand von Investitionsbeispielen.....	22
3.2 Sinkt die Investitionsbereitschaft infolge der Begrenzung des Verlustausgleichs und der Verlängerung der Spekulationsfrist?.....	26
3.3 Zur Technik des § 2 Absatz 3 EStG.....	27
Anhang zu Kapitel 3	30
4 Fiskalische Effekte der Änderungen im Einkommensteuerrecht	52
4.1 Mindestbesteuerung und Verlängerung der Spekulationsfrist.....	53
4.2 Zur fiskalischen Bedeutung des Verrechnungsverbots mit anderen Einkünften nach § 2b EStG	69
5 Modellrechnungen zur Rendite privater Investitionen im Mietwohnungsbau	76
5.1 Das mikroanalytische Simulationsmodell.....	76
5.2 Annahmen für die Modellrechnungen – derzeit relevante Ausgangsdaten	80
5.3 Ergebnisse der Modellrechnungen.....	83
5.3.1 Änderungen bei den steuerlichen Rahmenbedingungen.....	83
5.3.2 Einbeziehung direkter Förderinstrumente	89
5.4 Abgrenzung und Aufgabenverteilung von freifinanziertem und öffentlich gefördertem Wohnungsbau	94
Anhang zu Abschnitt 5.3.1	96
Anhang zu Abschnitt 5.3.2	109
6 Zusammenfassung: Wohnungsmarkt, besondere Probleme des privaten Mietwohnungsbaus, weitere Änderung von Rahmenbedingungen?	119
6.1 Besonderheiten des Mietwohnungsmarktes.....	119
6.2 Steuerliche Förderung des privaten Mietwohnungsbaus – grundsätzliche Probleme.....	121
6.3 Mehr Steuergerechtigkeit und höhere Einnahmen durch Beschränkung der Verrechnung von Verlusten?	125

Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten

Tabellen:

2-1	Steuerliche Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.....	9
2-2	Steuerliche Abschreibungsregelungen (AfA) für Wohngebäude im Zeitverlauf.....	12
4-1	Lohn- und Einkommensteuerpflichtige insgesamt 1995 – durchschnittliche Einkünfte je Fall – Einkünfte, Einkommen und festgesetzte Einkommensteuer der unbeschränkt Steuerpflichtigen nach Größenklassen des Gesamtbetrags der Einkünfte – Steuerpflichtige insgesamt (Grund- und Splittingtabelle).....	54
	Lohn- und Einkommensteuerpflichtige insgesamt 1995 – durchschnittliche Einkünfte je Fall – Einkünfte, Einkommen und festgesetzte Einkommensteuer der unbeschränkt Steuerpflichtigen nach Größenklassen des Gesamtbetrags der Einkünfte – Nach der Grundtabelle Besteuerte.....	55
	Lohn- und Einkommensteuerpflichtige insgesamt 1995 – durchschnittliche Einkünfte je Fall – Einkünfte, Einkommen und festgesetzte Einkommensteuer der unbeschränkt Steuerpflichtigen nach Größenklassen des Gesamtbetrags der Einkünfte – Nach der Splittingtabelle Besteuerte	56
4-2	Errichtung neuer Wohngebäude nach Bauherrengruppen und Gebäudeart in Deutschland nach Angaben der Bautätigkeitsstatistik für Genehmigungen und Fertigstellungen 1997/98	58
	Errichtung neuer Wohngebäude nach Bauherrengruppen und Gebäudeart in Deutschland – Kennziffern	59
4-3	Private Haushalte als Bauherren und Erwerber neuer Wohngebäude in Deutschland nach Angaben der Bautätigkeitsstatistik für Genehmigungen und Fertigstellungen 1997/98.....	60
	Private Haushalte als Bauherren und Erwerber neuer Wohngebäude in Deutschland – Kennziffern	61
4-4	Struktur eines aktuellen Jahrgangs für den Mietwohnungsbau und Beurteilung der Wirkung des begrenzten Verlustausgleichs – Investoren nach Höhe des Gesamtbetrags der Einkünfte und der Einkünfte aus Vermietung	64
	Struktur eines aktuellen Jahrgangs für den Mietwohnungsbau und Beurteilung der Wirkung des begrenzten Verlustausgleichs – Investoren mit hohen Verlustbeträgen aus Vermietung – Wirkung des begrenzten Verlustausgleichs.....	65
4-5	Steuerpflichtige mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung 1992 nach Größenklassen des Gesamtbetrags der Einkünfte – Steuerpflichtige insgesamt (Grund und Splittingtabelle zusammen).....	70
	Steuerpflichtige mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung 1995 nach Größenklassen des Gesamtbetrags der Einkünfte – Steuerpflichtige insgesamt (Grund- und Splittingtabelle zusammen).....	70
4-6	Steuerpflichtige mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung 1995 aus Anteilen an einer Personengesellschaft/Gemeinschaft nach Größenklassen des Gesamtbetrags der Einkünfte.....	71

4-7	Neu- und Umbau von Nichtwohngebäuden nach Bauherrngruppen und Gebäudeart in Deutschland nach Angaben der Bautätigkeitsstatistik für Genehmigungen und Fertigstellungen 1997/98.....	73
	Neu- und Umbau von Nichtwohngebäuden nach Bauherrngruppen und Gebäudeart in Deutschland – Kennziffern	74
5-1	Wirkung veränderter steuerlicher Rahmenbedingungen auf die zu erwartende Rendite im Mietwohnungsbau.....	88
6-1	Wirkung veränderter steuerlicher Rahmenbedingungen auf die zu erwartende Rendite im Mietwohnungsbau.....	124

Abbildungen:

2-1	Restbuchwert von Wohngebäuden bei verschiedenen steuerlichen Abschreibungsverfahren	12
3-1	Modellrechnung für Neubau-Investoren Beispiel 1, Fall 1	31
3-2	Modellrechnung für Neubau-Investoren Beispiel 1, Fall 2	32
3-3	Modellrechnung für Neubau-Investoren Beispiel 1, Fall 3	33
3-4	Modellrechnung für Neubau-Investoren Beispiel 2, Fall 1	34
3-5	Modellrechnung für Neubau-Investoren Beispiel 2, Fall 2	35
3-6	Modellrechnung für Neubau-Investoren Beispiel 3, Fall 1	36
3-7	Modellrechnung für Neubau-Investoren Beispiel 3, Fall 2	37
3-8	Modellrechnung für Neubau-Investoren Beispiel 4.....	38
3-9	Modellrechnung für Neubau-Investoren Beispiel 5.....	39
3-10	Modellrechnung für Instandsetzungs-Investitionen Beispiel 1.....	40
3-11	Modellrechnung für Instandsetzungs-Investitionen Beispiel 2.....	41
3-12	Modellrechnung für Instandsetzungs-Investitionen Beispiel 3.....	42
3-13	Modellrechnung für Instandsetzungs-Investitionen Beispiel 4.....	43
3-14	Modellrechnung für Instandsetzungs-Investitionen Beispiel 5.....	44
3-15	Modellrechnung für Instandsetzungs-Investitionen Beispiel 4, Fall 2	45
3-16	Modellrechnung für Instandsetzungs-Investitionen Beispiel 4, Fall 3	46
3-17	Modellrechnung für Neubau-Investoren Beispiel 4, Fall 2	47
4-1	Beschränkung des Verlustausgleichs und Verlustvortrag aus mehreren Baujahren – saldierter Verlust und fiskalischer Effekt	67
5-1	Einkommensteuertarif 2000 und geplante Tarife 2001 und 2005 (nach Grundtabelle).....	82
5-2	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geltendem Steuertarif im Jahr 1999 – Beispiel Einzelperson, gehobenes Einkommen	97
5-3	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geltendem Steuertarif im Jahr 1999 – Beispiel Ehepaar, gehobenes Einkommen	98
5-4	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geltendem Steuertarif im Jahr 1999 – Beispiel Ehepaar, hohes Einkommen.....	99

5-5	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geltendem Steuertarif im Jahr 1999 und linearer AfA von 4 %.....	100
5-6	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geltendem Steuertarif im Jahr 1999 und linearer AfA von 3 %.....	101
5-7	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geltendem Steuertarif im Jahr 1999 und linearer AfA von 2 %.....	102
5-8	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geplantem Steuertarif im Jahr 2005 – Beispiel Einzelperson, gehobenes Einkommen.....	103
5-9	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geplantem Steuertarif im Jahr 2005 – Beispiel Ehepaar, gehobenes Einkommen.....	104
5-10	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geplantem Steuertarif im Jahr 2005 – Beispiel Ehepaar, hohes Einkommen.....	105
5-11	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geplantem Steuertarif im Jahr 2005 und linearer AfA von 4 %.....	106
5-12	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geplantem Steuertarif im Jahr 2005 und linearer AfA von 3 %.....	107
5-13	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geplantem Steuertarif im Jahr 2005 und linearer AfA von 2 %.....	108
5-14	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geltendem Steuertarif im Jahr 1999 und Förderung mit Investitionszulage – degressive AfA, einmalige Invest.-Zulage Ost 1999...	110
5-15	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geltendem Steuertarif im Jahr 1999 und Förderung mit Investitionszulage – lineare AfA 2 %, einmalige Invest.-Zulage Ost 1999..	111
5-16	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geplantem Steuertarif im Jahr 2005 und Förderung mit Investitionszulage – lineare AfA 2 %, einmalige Invest.-Zulage Ost 1999..	112
5-17	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geltendem Steuertarif im Jahr 1999 und Förderung mit verbilligtem Darlehen – lineare AfA 2 %, Förderdarlehen Zinssatz 3 %.....	113
5-18	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geplantem Steuertarif im Jahr 2005 und Förderung mit verbilligtem Darlehen – lineare AfA 2 %, Förderdarlehen Zinssatz 3 %.....	114
5-19	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geltendem Steuertarif im Jahr 1999 und Förderung mit Investitionszulage – lineare AfA 2 %, Invest.-Zulage (je WE) für 10 Jahre	115
5-20	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geplantem Steuertarif im Jahr 2005 und Förderung mit Investitionszulage – lineare AfA 2 %, Invest.-Zulage (je WE) für 10 Jahre	116
5-21	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geplantem Steuertarif im Jahr 2005 und Förderung mit Investitionszulage – lineare AfA 2 %, verringerte Invest.-Zulage (je WE) für 10 Jahre	117
5-22	Rendite einer Wohnungsbauinvestition bei geplantem Steuertarif im Jahr 2005 und Förderung mit Investitionszulage – lineare AfA 3 %, verringerte Invest.-Zulage (je WE) für 10 Jahre	118
1	Rendite einer Wohnungsbauinvestition – langfristiger Verlauf.....	121

Übersichten:

Berechnungsbeispiele für die steuerliche Veranlagung und den Verlustausgleich bei Ehegatten nach § 2 Absatz 3 EstG.....	48
---	----

1 Problemstellung

Der freifinanzierte Mietwohnungsbau wird in der Bundesrepublik seit langer Zeit vorwiegend von privaten Bauherren getragen. Maßgeblich ist dabei nicht nur das Motiv einer wertsicheren Kapitalanlage sondern auch die Unterstützung durch Rahmenbedingungen, die vom deutschen Einkommensteuerrecht ausgehen. Insbesondere betrifft dies die Nutzung der degressiven Gebäudeabschreibung in Verbindung mit einer weitgehend steuerfreien Realisierung von Gewinnen im Falle einer späteren Veräußerung.

Über die so entstehenden Begünstigungswirkungen und deren Rechtfertigung oder – anders gesehen – ungewollten Effekte bei systematischer Ausnutzung ist vielfach diskutiert worden. Nicht zuletzt war dies ein Thema, mit dem sich eine wohnungspolitische Expertenkommission befasst hat, die im Jahre 1992 von der Bundesregierung berufen worden war.¹

Aufgrund deren Votum und im Zuge einer breiter angelegten Diskussion um eine systematische Vereinfachung und gerechtere Ausgestaltung des Einkommensteuerrechts wird inzwischen für eine weitgehende Abschaffung von spezifischen Lenkungswirkungen plädiert. Eine degressive Gebäudeabschreibung sollte auch für den Mietwohnungsbau künftig entfallen. Geplant war ein Übergang zur linearen Abschreibung, wobei unter der früheren Bundesregierung lediglich offen geblieben war, in welcher Höhe der AfA-Satz festzulegen sei, damit einerseits ein gewisser Investitionsanreiz gewahrt bliebe, andererseits eine stärkere Annäherung an betriebswirtschaftlich realistische Nutzungsdauern begründet würde.

Nicht übersehen werden sollte, dass ein Systemwechsel erhebliche konjunkturelle und strukturelle Probleme in einer längeren Anpassungsphase zur Folge hat. Im Hinblick auf wohnungspolitische Ziele – Sicherung eines ausreichenden Wohnungsangebots und tragbares Mietenniveau – wird dies große Probleme aufwerfen und dürfte eigentlich kaum hinnehmbar erscheinen. Wertungen und Schätzungen der Folgen für den Mietwohnungsbereich aus unterschiedlicher Sicht sind in einigen Expertisen im Jahre 1997 vorgelegt worden. Das DIW hat zu diesem Thema in einem Wochenbericht Stellung genommen und zugleich in Modellrechnungen alternative Förderungsmöglichkeiten diskutiert.²

Die neue Regierungskoalition hat in ihren Sofortmaßnahmen zur Steuerreform – dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 – den Wohnungsbau trotz einiger Einschnitte eher vorsichtig behandelt. Die Abschreibungsbedingungen blieben unverändert. Bis auf weiteres sind hier auch keine Änderungen geplant. Allerdings ist im Zuge der „Mindestbesteuerung“ eine Begrenzung der jährlichen Verlustverrechnung (§ 2 Abs. 3 EStG) vorgenommen worden; darüber hinaus wird die Verlustverrechnung mit anderen Einkunftsarten bei Beteiligungen an Verlustzuweisungsgesellschaften und ähnlichen Modellen ausgeschlossen, wenn dabei „die Erzielung eines steuerlichen Vorteils“ im Vordergrund steht (§ 2b EStG). Schließlich wurde die Spekulationsfrist bei Grundstücksgeschäften auf 10 Jahre verlängert (§ 23 Abs. 1 EStG).

Ziel dieses Forschungsvorhabens ist es, die Wirkungen dieser Änderungen deutlich zu machen. Die Diskussion um angemessene Rahmenbedingungen für den freifinanzierten Miet-

¹ Expertenkommission Wohnungspolitik: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Gutachten im Auftrag der Bundesregierung. Tübingen, vgl. auch Bundestags-Drucksache 13/159.

² Geplante Einkommensteuerreform: Erhebliche Folgen für den Wohnungsbau. Bearb.: Stefan Bach, Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW 10/97.

wohnungsbau und dessen steuerliche Behandlung ist jedoch noch keineswegs zu Ende geführt. Nachdem die degressive Gebäude-AfA bei Betriebsgebäuden bereits abgeschafft ist, ist es eher eine Frage der Zeit, wie lange dieses Instrument isoliert für den Wohnungsbau bestehen bleibt; ein Übergang zur linearen AfA ist wahrscheinlich. Deshalb sollen hier die Vor- und Nachteile diskutiert bzw. die bereits vorgebrachten Argumente nochmals zusammengefasst werden. Zugleich sollen mögliche Alternativen der Förderung dargestellt werden.

2 Steuerliche Rahmenbedingungen für den Mietwohnungsbau

2.1 Allgemeine Rahmenbedingungen

Die einkommensteuerlichen Rahmenbedingungen haben großen Einfluss auf die Entwicklung der Immobilienmärkte. Sie begünstigen insbesondere den Mietwohnungsbau in erheblichem Umfang. Ein Blick in die Einkommensteuerstatistik der letzten Jahrzehnte verdeutlicht, dass bei den steuerlichen Einkünften aus Vermietung und Verpachtung³ im gesamtwirtschaftlichen Aggregat die Verluste die positiven Einkünfte übersteigen.

Tabelle 2-1

Steuerliche Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung¹

Mrd. DM

	1977	1980	1983	1986	1989	1992	1995
Positive Einkünfte	9,4	11,5	13,9	16,5	19,6	25,2	30,7
Negative Einkünfte	-10,2	-22,7	-33,1	-37,0	-29,5	-43,4	-67,1
Insgesamt	-0,8	-11,2	-19,2	-20,5	-9,8	-18,2	-36,3

¹ 1977 bis 1986 nur Vermietung mit Überschussrechnung, ohne eigengenutzten pauschalbesteuerten Wohnraum.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Einkommensteuerstatistik d.J.; Berechnungen des DIW.

Gerade in den letzten Jahren hat sich die Einkunftsart Vermietung und Verpachtung zu einem ausgesprochenen „Kostgänger“ für die übrigen Einkünfte der Einkommensteuer entwickelt. Es spricht vieles dafür, dass der Höhepunkt dieser Entwicklung 1995 noch nicht erreicht war: Das rapide Sinken des Aufkommens der veranlagten Einkommensteuer endete erst 1997 – es ging auf unter 6 Mrd. DM zurück (gegenüber 33 Mrd. DM 1993 bzw. 42 Mrd. DM 1992⁴); seitdem stieg das Aufkommen wieder auf gegenwärtig (1999) 20,5 Mrd. DM⁵. Neben dem bemerkenswerten Anstieg der gewerblichen Verluste dürfte diese Entwicklung wesentlich auf den Ausgleich von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung zurückzuführen sein, die das Fördergebietsgesetz für Immobilien-Investitionen in den neuen Ländern eröffnet hat; außerdem ist zu beachten, dass bis 1995 auch der Neubau von Mietwohngebäuden und Bürogebäuden in Westdeutschland stark zulegte.

Diese Zusammenhänge deuten bereits darauf hin, dass die steuerlichen Einkünfte offensichtlich erheblich von den tatsächlichen Gewinnen und Verlusten abweichen. Zwar sind bei einer typischen Investition in Mietimmobilien in der Anfangsphase „echte“ Verluste im Regelfall

³ Nur vermietete Objekte, Wohneigentumsförderung herausgerechnet.

⁴ Der Rückgang im Jahre 1993 ist dürfte großteils auf die Einführung einer pauschalen Quellensteuer Zinsen (Zinsabschlag) zurückzuführen sein, die seitdem auf die veranlagte Einkommensteuer angerechnet wird.

⁵ Jüngste Steuerschätzung vom November 1999.