

SO NICHT!
FÜR EIN BESSERES STEUERRECHT IM WOHNUNGSSEKTOR

Teil 1: Zur Ausweitung der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen

Ulrich Pfeiffer

November 2002
empirica paper Nr. 66
<http://www.empirica-institut.de/kufa/empi066up.pdf>

Die Koalitionsbeschlüsse zum Subventionsabbau im Wohnungssektor werden die Investoren im Mietwohnungsbau durch die Belastung von Wertsteigerungen mit ihrem Spitzensteuersatz einige Jahre vor allem in den Hochkostenregionen weitgehend vertreiben - bis zusätzliche steuerlich bedingte Mietsteigerungen, die allen Alteigentümern auch zusätzliche Renten verschaffen, sie allmählich wieder hervorlocken. Die Resteigentumsförderung für Familien wird für die Kaufentscheidungen der Familien in den Hochkostenregionen, wo sie schon bisher kaum mehr wirksam war, keine Relevanz mehr haben. Vor allem in Ostdeutschland erleidet die Eigentumsbildung durch die Einstellung der Förderung einen massiven Rückschlag. Der Staat bleibt sich treu und benimmt sich im Wohnungssektor weiterhin mehr als widersprüchlich.

Erst treibt er durch übertriebene planerische Rationierungen die Baulandpreise in die Höhe und reduziert kostentreibend den Anbieterwettbewerb. Dann reguliert er die Baukosten dank Handwerksordnung, dank monopolistischer Stadtwerke und vieler kostentreibender Bestimmungen weiter auf Weltrekordniveau. Damit die Bürger von dieser staatlich erzeugten Kostenlast nicht erdrückt werden, kompensiert er seine Kostentreiberei durch die europaweit großzügigsten und in kaum nachvollziehbaren Formen gewährten Subventionen oder Steuervorteile für den Mietwohnungsbau. Allerdings ist der Staat bisher niemals in der Lage gewesen, zu dokumentieren, wie teuer der Subventionsdschungel für die Bürger geworden ist. Er hat sich längst im selbsterzeugten Dschungel verlaufen. Subventionskrösus ist der Mietwohnungssektor. Zwar hält sich in der Öffentlichkeit und jetzt wohl auch in den Koalitionsverhandlungen hartnäckig das Märchen vom übersubventionierten Eigenheimbau. Tatsächlich werden Mietwohnungen und ihre Mieter gleich um ein Mehrfaches stärker begünstigt, was allein dadurch deutlich wird, dass aus den rd. 20 Mrd. € Mieteinnahmen aus der Wohnungsvermietung seit Jahrzehnten nur negative Steuererträge erzielt werden. Es gibt Grund zu Kürzungen. Allerdings sollten dabei die unwirksamsten und am wenigsten gerechtfertigten oder besonders großzügig gewährten

Subventionen zuerst gekürzt werden. Außerdem müssen kurzfristig Mehreinnahmen erzielt werden und die Märkte müssen weiter und künftig weit besser funktionieren.

Besonders unwirksam sind die Förderungen der Transaktionen von Wohneigentum im Bestand. Es ist ein Märchen, dass diese Förderung heute noch der Stadterneuerung dient, denn es werden fast ausschließlich gut erhaltene Wohnungen umgesetzt. Die Förderung der Stadterneuerung muss dort greifen, wo Modernisierung sich privatwirtschaftlich nicht lohnt und Stadtbereiche aus unterschiedlichen Gründen aufgewertet werden sollen. Das braucht räumlich viel gezieltere und im Einzelfall höhere Subventionen.

Ausgesprochen wirksam war die Eigenheimzulage bisher im Neubau unter den günstigen Kostenbedingungen in Ostdeutschland, wo ein kräftiger Nachholprozess in der Eigentumsbildung in Gang gekommen war. Den deutschen Rekord im Eigenheimbau hält Mecklenburg-Vorpommern - bei weitem nicht Baden Württemberg. Hier wird jetzt eine drastische Verzögerung und auch nachhaltige Abschwächung eintreten. Vorübergehend kommt es zu einem regelrechten Einbruch. Die ostdeutsche Bauwirtschaft hat einen Grund mehr zur Klage.

Hinter den besonderen Kürzungen gegenüber der Eigentumsbildung stehen zwei Fehlurteile: So wird besonders die Eigenheimzulage für die Stadtflucht und den so genannten Flächenverbrauch verantwortlich gemacht. Tatsächlich gilt, dass jede Subvention - ob Wohngeld oder Eigenheimzulage - die Wohnflächen je Einwohner erhöht. Wer im Stadtzentrum subventionsbedingt einige Quadratmeter zusätzlich nutzt (z.B. die Witwe, die nachdem Tode ihres Mannes dank Wohngeld in der Familienwohnung bleiben kann), zwingt andere Mieter und Eigentümer weiter draußen zusätzlich zu bauen, wenn sie ihre genauso berechtigten Flächenansprüche realisieren wollen. Verursacht wird das Wachstum der Siedlungsflächen durch alle Formen der Wohnflächensteigerung - ganz gleich ob eine Witwe nach dem Tode ihres Mannes allein in der großen innerstädtischen Eigentumswohnung weiter wohnt oder ob eine junge Familie am Stadtrand ein Eigenheim baut und aus der kleinen Mietwohnung umzieht. Für die Diskussion sollte klar sein: jede aber auch wirklich jede Wohnungssubvention erhöht die Siedlungsfläche. Genauso erhöht jede aber auch jede Mobilitätssubvention - ob Zuschuss zum ÖV oder Entfernungspauschale- die Siedlungsflächen. Kürzungen der Eigentumsförderung müssen sich andere Begründungen suchen.

Der besondere Kürzungseifer, der jetzt in Teilen zu einem kräftigen Einbruch bei den Investitionen führen wird, geht wahrscheinlich auch darauf zurück, dass die Eigenheimzulage in einer einfachen Zahl im Subventionsbericht steht, während die steuerlichen Anreize im Mietwohnungsbau kaum nachzuvollziehen sind und auf verschiedene Komponenten zurückgehen. In den Subventionsberichten der Bundesregierungen sucht man vergeblich nach einer Erklärung zu dem gigantischen Verlustgeschäft, das der Staat jährlich macht. So werden die Steuerausfälle, die z.B. aus der Sofortabschreibung von Instandhaltungsaufwendungen entstehen und die weit wichtiger sind als die degressive Abschreibung,

nicht erwähnt. Auch zu den Folgen der Kombination aus der Verrechnung von Verlusten aus Vermietung mit anderen Einkunftsarten und der anschließenden Realisierung von steuerfreien Wertsteigerungen, die für diese Eigentümer zu einer endgültigen Subvention führen, gibt es keine Angaben. Spitzenverdiener und Umsteigeinvestoren erzielen weit höhere (und wettbewerbsverzerrende) Steuerausfälle als Langzeitinvestoren, die ihre Objekte über Jahrzehnte halten. Eine Wohnung, die 1970 für 170.000 DM gekauft wurde und 1985 für 340.000 DM (Wertsteigerung 170.000 DM) und 2000 für 440.000 DM (Wertsteigerung 100.000 DM) verkauft wurde hat hochgerechnet durch degressive Abschreibung, die viel wichtigere Sofortabschreibung von Erhaltungsaufwand und die Verlustverrechnungen im Barwert nur Steuerausfälle erzeugt. Die Wertsteigerungen blieben steuerfrei. In einer sonst identischen und gleich bewirtschafteten Wohnung, die ein Eigentümer ununterbrochen seit 1970 bewirtschaftet, besteht jetzt eine nicht realisierte Wertsteigerung von 270.000 DM gegenüber dem Kaufpreis, im Barwert hat der Investor einen positiven Beitrag zum Steueraufkommen geleistet – vor allem auch deswegen, weil als Abschreibungsbasis immer noch die niedrigen Anschaffungskosten aus dem Erwerbsjahr 1970 gelten, während die cleveren Umsteigeinvestoren als Basis inzwischen den Zeitwert angerechnet bekommen. Der Langzeitinvestor erzielt im Jahr 2000 nach seiner Schuldentilgung hohe Erträge während der Umsteiger gerade wieder eine neue Schuldenrunde eingeleitet hat und neue Verluste erzeugt.

Dem Vernehmen nach will die Koalition jetzt ausgerechnet die Langzeitinvestoren rückwirkend kräftig zur Kasse bitten und ihre aus der Vergangenheit stammenden Wertsteigerungen, die in der Vergangenheit zu niedrigeren Mieten beigetragen haben, weil sie Grundlage der Investitionskalkulationen waren, bei der nächsten Realisierung besteuern. Das würde jede Fairness und jedes politische Anstandsgefühl beleidigen. Die steuerfreien Wertsteigerungen waren Teil der Renditekalkulation und haben die Mieten in der Vergangenheit gesenkt. Der Staat kann rückwirkend Wertsteigerungen erfassen. Die Eigentümer können sich nicht rückwirkend bei den Mietern schadlos halten. Gleichzeitig haben die cleveren Umsteigeinvestoren, die den staatlichen Anreizen zum Umsteigen gefolgt sind und dafür Sonderrenditen erzielten, ihre Wertsteigerungen längst realisiert und ihre Gewinne vielfach schon konsumiert. Wirklich hohe Wertsteigerungen werden heute dort anfallen, wo solide Investoren ihre Objekte seit langem halten und bewirtschaften. Jede rückwirkende Besteuerung ist ein KO-Schlag gegen die soliden Langzeitinvestoren, die ihre Häuser lieben, fair zu ihren Mietern sind und das Beste repräsentieren, was der deutsche Wohnungsmarkt hervorgebracht hat.

Da ich noch an Restbestände von Fairness in der Politik glaube, bin ich sicher: eine Rückwirkung wird es unabhängig von der Ablehnung durch den Bundesrat nicht geben. Hier ist grünen Ideologen, die keinen Kontakt zur Wirklichkeit haben und abstrakten Prinzipienjuristen eine Sicherung durchgeknallt. Die Politiker hatten offensichtlich keine Zeit, sich die Wirklichkeit zu vergegenwärtigen. Eine Besteuerung von Wertsteigerungen ohne Befristung kann es nur für künftige Wertsteigerungen geben und sie kann - wie das in mehreren Ländern üblich ist - nicht zum vollen Spitzensteuersatz greifen.

20% Steuersatz sollte reichen. Es würden sonst zu viele inflationäre Scheingewinne erfasst. Außerdem werden sich die Investoren genauso wie an die jetzige Regelung an künftige Regelungen anpassen. Statt wie jetzt ihre Wohnungen aus steuerlichen Gründen nach 15 oder 20 Jahren umzuschlagen, werden sie künftig zu Dauerinvestoren, die auf hohe Mieten setzen. Als erste Reaktion werden sie gar nicht investieren, denn die künftigen Steuerlasten müssten erst durch weit höhere Anfangsmieten kompensiert. Solche Verknappungen brauchen viel Zeit. In diesen Verknappungsfristen protestieren die von Mieterhöhungen geplagten Mieter, Oberbürgermeister, Bauwirtschaft und natürlich die Eigentümer – mit Recht, denn so kann man in einem sensiblen, aber wichtigen Sektor nicht herumfuhrwerken. Der Finanzminister partizipiert natürlich an den Mietsteigerungen, aber er verliert auch, weil in den nächsten 4 Jahren 250.000 bis 350.000 Mietwohnungen weniger gebaut werden. Das gibt ein fiskalisches „Hornberger Schiessen“. Weil die Investoren einen sofort wirkenden KO-Schlag erhalten, werden die Steuerausfälle aus der fehlenden Produktion von Wohnungen zunächst sogar größer sein als die kümmerlichen Mehreinnahmen aus Wertsteigerungen und den allmählich anziehenden Mieten, denn die Eigentümer werden zunächst selbst dringliche Veräußerungen verschieben, weil sie auf eine Aufhebung der Regelung nach einem nächsten Regierungswechsel hoffen. Fiskalisch wird die Wertsteigerungsbesteuerung – sollte sie Gesetzeskraft erhalten - auf einige Jahre zum staatlichen Verlustgeschäft. Auf Dauer verändert sie das Investorenverhalten und führt längerfristig zu höheren steuerbaren laufenden Mieterträgen und zu weniger Transaktionen als in der Vergangenheit.

Aus all dem folgt: Es muss neu und gründlicher nachgedacht werden. Von den Folgen der jetzigen Beschlüsse muss man die Regierung und die Wohnungsmärkte bewahren. Sollen die berechtigten Kürzungsbemühungen politisch durchsetzbar und für die Nachfrager verkräftbar werden, müssen parallel die Angebotsbedingungen der Märkte verbessert werden, damit die Märkte die sonst mietentreibenden Wirkungen der Kürzungen kompensieren können. Die Vorstellung, man könne mal eben 10 Mrd. € aus dem Wohnungssektor herausquetschen und würde dabei nur einige Hunderttausend potentielle Eigentümer oder Investoren treffen, übersieht die Verkettung der Märkte. Jedes nicht gebaute Eigenheim verknappt Mietwohnungen, weil der hocken gebliebene Nichteigentümer keine Mietwohnung räumt. Das wird regional unterschiedlich verkräftbar sein. Schon heute gibt es 20% Leerstände in vielen ostdeutschen Städten, aber der Wohnungsmangel wird in München noch mindestens 20 Jahre dauern. Ein Nachdenken über eine Verbesserung der Funktionsweise der Wohnungsmärkte und überlegte und faire Konzepte der Verringerung von Subventionen, kann Chancen zu wirklich riesigen volkswirtschaftlichen Renditen erbringen. Es ist ein Phänomen kollektiven Fehlverhaltens, dass in den reichsten Regionen Deutschlands die riesigsten Steuerausfälle entstehen und dennoch ständiger Wohnungsmangel herrscht. Es fehlt nicht an Kapital. Es fehlt nicht an Platz. Es fehlt nicht an Baukapazitäten. Es fehlt nicht an Nachfrage. Es fehlt lediglich die Fähigkeit, die regionalen Märkte effizient zu organisieren. Die bisherige Lösung, die Steuerzahler vor allem für diese Wohnungsmärkte zur Kasse zu bitten, war ungerecht und ineffizient.

Neben der regionalen Balance muss eine Balance zwischen Eigentum und Miete hergestellt werden. Man sollte nicht darum herumreden. Die Eigentumsförderung wurde als baupolitisch relevantes Instrument durch die Koalitionsbeschlüsse weitgehend beendet. Eine auf die Familienförderung reduzierte Restförderung würde deutlich abgeschwächte Einflüsse auf die Kaufentscheidung haben. In einer wachsenden Zahl von Fällen hat die Förderung keine investitionsentscheidende Bedeutung mehr. Nach wie vor werden Transaktionen begünstigt, die zu 95% auch ohne Förderung zustande kommen. Der allgegenwärtige Mitnehmergeist grüsst begeistert. Die noch vorgesehene Restförderung sollte man lieber gleich ganz abschaffen und in eine Programmförderung für Kinderreiche umwandeln oder noch besser in ein Baulandprogramm umwandeln. Steuergeld ist zu schade für symbolische Politik. Eine realistische Politik für effizientere Wohnungsmärkte, die weniger Subventionen brauchen und auch die Bauwirtschaft zufrieden stellen, wäre nicht einfach, aber auch nicht unmöglich. Es muss gespart werden. Aber so wie jetzt von der Koalition beschlossen werden die Mehreinnahmen zu teuer erkaufte und beleidigen jedes Gefühl für Fairness und Ausgewogenheit.