

MIETER ODER EIGENTÜMER – WER WIRD STÄRKER GEFÖRDERT?

Eine Analyse der Folgen des Subventionsabbaus zum Jahresbeginn 2004

- Endbericht -

Auftraggeber:

LBS Bundesgeschäftsstelle Berlin

Ansprechpartner:

Dr. Reiner Braun und Ulrich Pfeiffer

Projektnummer: 24018
Berlin, im Juli 2004

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	1
1. Einleitung	4
2. Vorbemerkungen	4
2.1 Welche Fördertatbestände gibt es?	5
2.2 Was hat sich mit Beginn des Jahres 2004 geändert?	9
2.3 Welcher Zeithorizont ist der richtige Vergleichsmaßstab?	10
3. Was sind die Auswirkungen des jüngsten Subventionsabbaus?	13
3.1 Mietwohnungen blieben weitgehend verschont	13
3.2 Kompensierende Förderung von Selbstnutzern weiterhin gerechtfertigt	16
4. Fazit: Subventionsabbau erhöht Ungleichheit zulasten selbst nutzender Eigentümer	21
5. Anhang: Kompensierende Förderung bei verschiedenen Steuersätzen	22

Zusammenfassung

Fast alle Gesetze verursachen neben ihrer eigentlichen Intention auch Nebenwirkungen auf verschiedenen Märkten. Die steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus soll in erster Linie Investitionen anregen; die erhöhten Investitionen sollen die Knappheiten verringern und die Mietsteigerungen dämpfen. Bei diesen intendierten Ergebnissen endet die Wirkungskette allerdings noch nicht, denn das veränderte Mietniveau beeinflusst in gewissem Umfang auch die Entscheidung darüber, ob es sich für einen Mieter lohnt, selbst genutztes Wohneigentum zu erwerben. **Je niedriger die Mietzahlung, desto unattraktiver** wird für den Nutzer **Wohneigentum** relativ zur Mietwohnung. Angesichts solcher Marktfolgen sollte die Politik stets auch bedenken, welche Folgerungen sich aus politisch erzeugten Mietsenkungseffekten für die Ausgestaltung der Eigentumsförderung ergeben. Soll der Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum gegenüber dem Wohnen zur Miete nicht benachteiligt werden, dann ist eine zu den Mietabsenkungen vergleichbare Förderung gerechtfertigt. Auch wenn dieser Zusammenhang bei den Entscheidungen über die Eigentumsförderung nicht im Vordergrund stand, sollte er auf seine Relevanz hin überprüft und stärker ins Bewusstsein der politischen Akteure gerückt werden.

Aktualisierung früherer Vergleichsrechnungen

Die vorliegende Studie geht deswegen speziell auf den Aspekt der Eigenheimzulage als einer kompensierenden Förderung der selbst nutzenden Eigentümer ein. Bereits im Jahr 2002 wurden die mietsenkenden Effekte der damaligen Mietwohnungsförderung quantifiziert und untersucht, ob die damalige Höhe der Eigenheimzulage ausreichte, um die Förderung der Mieter zu kompensieren.¹ Anlass dafür war nicht zuletzt die Feststellung der von der Bundesregierung 1992 eingesetzten Expertenkommission Wohnungspolitik, die bereits in ihrem 1994 vorgelegten Gutachten erklärte: „Zu einer Miete, zu der ein Hochbesteuerte unter optimaler Nutzung aller Steuervorteile eine Neubauwohnung anzubieten in der Lage ist, kann ein Niedrigbesteuerte bei sich selbst nicht wohnen“.² Mittlerweile wurden zu Beginn des Jahres 2004 sowohl die Eigenheimzulage als auch die Abschreibungen im Mietwohnungsneubau zurückgefahren. Deswegen werden die Ergebnisse des Fördervergleiches in dieser Studie aktualisiert.

¹ Braun, R. und Pfeiffer, U., Vergleich der Förderung von Mietern und selbst nutzenden Wohneigentümern, hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Bonn/Berlin 2002.

² Expertenkommission Wohnungspolitik, Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Gutachten im Auftrag der Bundesregierung, Bonn 1994, Tz. 9123.

Tabelle 1: Alte und neue Fördersätze

	Selbst genutzte Wohnung			Mietwohnung	
	Grundzulage Bestand	Grundzulage Neubau	Kinderzulage	Abschreibungssätze für neu errichtete Mietwohnungen	Erhaltungsaufwand
	Jährlicher Betrag (Förderzeitraum 8 Jahre)				
bis 2003	€ 1.278	€ 2.556	€ 767	8 Jahre 5%, 6 Jahre 2,5%, 36 Jahre 1,25%	Sofortabschreibung
ab 2004	einheitlich € 1.250		€ 800	10 Jahre 4%, 8 Jahre 2,5%, 32 Jahre 1,25%	unverändert Sofortabschreibung

empirica

Damals wie heute kann der mietsenkende Effekt der Mietwohnungsförderung letztlich jedoch nicht exakt quantifiziert werden. Denn es ist unklar, welcher Teil der Förderung (nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft) als Zusatzrendite beim Investor verbleibt und in welchem Ausmaß die erhöhte Nachfrage die Investition verteuert bzw. die Förderung wirklich als Mietsenkungseffekt bei den Nutzern ankommt. Unterstellt man im Rahmen einer Modellrechnung, dass der gesamte Fördervorteil mietsenkend und/oder investitionsverteuernd wirkt, dann lassen sich dadurch Obergrenzen für die möglichen Mietsenkungen bestimmen. Akzeptiert man als Norm, dass die Eigentümer vergleichbar entlastet werden sollen, dann wären damit auch **Obergrenzen für eine kompensierende Förderung der Selbstnutzerhaushalte** bestimmt, die eine Ungleichbehandlung gegenüber den Mietern vermeiden.

Umfang einer kompensierenden Förderung selbst nutzender Wohneigentümer

Die Höhe einer kompensierenden Förderung für Selbstnutzer wird auf Basis der Mietvorteile einer typischen Neubauwohnung berechnet, die von einem Investor mit hohem Steuersatz vermietet wird. Diese Mietvorteile können unter den getroffenen Annahmen für eine Modellwohnung zu einem Abschlag von der subventionsfreien Marktmiete von bis zu 20% führen. Als **Obergrenze einer kompensierenden Förderung** ergibt sich daraus ein Wert von rund 3.200 € jährlich (über acht Jahre). Dies lässt den Schluss zu, dass die derzeitige Eigenheimzulage im **Neubau** in Höhe von 2.050 bzw. 2.850 € p.a. (über acht Jahre) für Familien mit einem bzw. zwei Kind(ern) nicht zu hoch bemessen sein dürfte; für Erwerber ohne Kinder wäre sie mit 1.250 € eher zu knapp. Bis Ende 2003 waren die Förderdifferenzen zwischen Mietern und Selbstnutzern noch geringer. Im Rahmen des Subventionsabbaus zu Beginn des Jahres 2004 wurde jedoch die Förderung für Selbstnutzer stärker zurückgefahren als die Förderung der Mietwohnungen. Erst bei gleichzeitiger Absenkung der Neubau-AfA auf linear 3,5% und Abschaffung der Sofortabschreibung von Erhaltungsaufwand hätte sich eine Gleichbehandlung beider Wohnformen beim Subventionsabbau ergeben.

Die aktuelle Höhe der Eigenheimzulage für **Bestandserwerber** ist im Sinne einer Ausgleichszahlung im Wesentlichen im Zusammenhang mit den Steuervorteilen bei Erhaltungsaufwendungen zu

rechtfertigen. Da Erhaltungsaufwendungen während der Haltedauer wiederholt durchgeführt werden, wird aber der Förderbarwert für die Mietwohnung resp. der daraus resultierende Mietvorteil im Zeitablauf immer größer. Die Eigenheimzulage wird dagegen nur einmalig gewährt. Unterstellt man periodisch wiederkehrende Erhaltungsaufwendungen in Höhe von 175 €/m², dann ist zumindest die Höhe der Grundzulage für Bestandserwerber bereits unter dem Aspekt der Kompensation zu rechtfertigen, weil sie in etwa dem Förderbarwert gleichartiger Mietwohnungen entspricht.

Fazit

Es gibt viele Motive für die Förderung von Wohneigentum (Vermögensbildung, Familien). Selbst wenn man diese beiseite schiebt und den Blick allein auf die Gleichbehandlung von Mietern und Selbstnutzern richtet, lässt sich die staatliche Unterstützung bei Kauf oder Erwerb der eigenen vier Wände rechtfertigen. Stellt man bei der Eigenheimzulage auf die Vorteile ab, die Mieter durch die mietsenkenden Effekte der Förderung im Mietwohnungssektor erhalten (degressive AfA sowie Sofortabschreibung von Erhaltungsaufwendungen), dann ist die Grundzulage im Neubau seit Jahresbeginn 2004 sogar zu niedrig bemessen. Dies gilt, weil die steuerliche Förderung von Mietwohnungen beim allgemeinen Subventionsabbau bisher weitgehend verschont blieb. Dadurch ergab sich im Neubau eine verstärkte Ungleichbehandlung und damit eine spürbare Diskriminierung für selbst nutzende Wohneigentümer gegenüber Mietern. Insofern muss auch dem Gutachten des Sachverständigenrats³ widersprochen werden, wenn dort fälschlicherweise behauptet wird, dass „die Möglichkeiten einer beschleunigten Abschreibung im Mietwohnungsbau faktisch gestrichen wurden“.

³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2003/04, Ziff. 476.

1. Einleitung

Die vorliegende Studie untersucht, inwieweit die Eigenheimzulage für den selbst nutzenden Eigentümer auch nach den Subventionskürzungen im Wohnungsbau zu Beginn des Jahres 2004 noch eine notwendige Kompensation der verbliebenen Steuervergünstigungen im Mietwohnungsbau darstellt. Beide Förderungen – Eigenheime und Mietwohnungen – müssen im Zusammenhang betrachtet werden, weil die Investitionsförderung für Vermieter – bei gegebenen Immobilienpreisen – eine mietsenkende Wirkung hat. Dadurch verliert das selbst genutzte Wohneigentum im Vergleich zur Mietwohnung an Attraktivität. Der Umfang dieser Mietsenkung wird im Rahmen dieser Analyse für typische Mietwohnungen quantifiziert. Daraus lassen sich Schlussfolgerungen ziehen, ob die gekürzte Eigenheimzulage noch ausreicht, die Förderung der Mieter zu kompensieren.

Eine vergleichende Bewertung der Förderung von Mietern und selbst nutzenden Wohneigentümern – ohne andere Rahmenbedingungen des deutschen Wohnungsmarktes in Frage zu stellen – ist keine einfache Aufgabe. Beide Förderungen stehen in einem engen Zusammenhang mit verschiedenen anderen Interventionen des Staates im Wohnungssektor. Die vorliegende Analyse beschränkt sich allein darauf, inwieweit eine kompensierende Förderung selbst nutzender Wohneigentümer angesichts der Fördertatbestände im Mietwohnungsbau angemessen ist. Eine mögliche Rechtfertigung der Förderung selbst genutzten Wohneigentums ergibt sich dann im Sinne einer „Gleichbehandlung“ mit der indirekten Förderung von Mietern im Rahmen der Investitionsförderung von Mietwohnungen. Andere Aspekte, die eine Nichtdiskriminierung (z.B. als Altersvorsorge) oder sogar eine besondere Förderung von Wohneigentum rechtfertigen, werden hier nicht betrachtet.

Eine Darstellung der Änderungen in der Wohnungsbauförderung zu Beginn des Jahres 2004 und die allgemeine Methodik unserer Vergleichsrechnungen werden in Abschnitt 2 dargestellt, die Auswirkungen der Subventionskürzungen werden in Abschnitt 3.1 diskutiert, die Höhe einer kompensierenden Förderung in Abschnitt 3.2 analysiert. In Abschnitt 4 wird ein abschließendes Fazit gezogen.

2. Vorbemerkungen

Jeder Haushalt, sofern er über ein Mindesteigenkapital verfügt, steht vor der Wahl, entweder zur Miete zu wohnen und sein Kapital am Kapitalmarkt anzulegen oder, in der Regel unter Aufnahme zusätzlichen Fremdkapitals und mit erhöhten Sparanstrengungen, eine selbst genutzte Wohnung zu beziehen. Diese Wahl wird mit Blick auf die Kosten- und Nutzenunterschiede zwischen den beiden Wohnformen getroffen. Dabei wird die Entscheidung auch von der unterschiedlichen Behandlung von Mietwohnungen und Wohneigentum durch das Steuerrecht beeinflusst. So profitieren Mieter vom mietsenkenden Effekt der Investitionsförderung von Mietwohnungen im Rahmen der degressiven

Abschreibung (AfA) und der Sofortabschreibung von nicht anschaffungsnahe Erhaltungsaufwand; die Selbstnutzer haben Anspruch auf eine Eigenheimzulage und müssen ihre (fiktiven) Kapitalerträge in Form der ersparten Miete nicht versteuern (Konsumgütlösung). Wenn es dabei im Ergebnis zu Ungleichbehandlungen kommt, so hat dies Auswirkungen auf die Vorteilhaftigkeit der beiden unterschiedlichen Wohnformen.

Hohe Mieten erhöhen den Anreiz zur Eigentumbildung. Jede Absenkung der Mietpreise geht zulasten der Vorteilhaftigkeit von selbst genutztem Wohneigentum. Insbesondere führt deswegen die Investitionsförderung für Mietwohnungen dazu, dass selbst genutztes Wohneigentum unattraktiver wird. Deswegen lässt sich aus der mietsenkenden Wirkung der Mietwohnungsförderung eine Begründung für einen finanziellen Ausgleich der Selbstnutzer ableiten. Die Höhe des Ausgleiches wird dann aber nicht durch die Höhe der Investitionsförderung, sondern einzig durch den mietsenkenden Effekt infolge der Investitionsförderung bestimmt. Die Ungleichheit zwischen Mieter und potentiell Selbstnutzer hängt nur von der Verringerung der ersparten Miete im Eigenheim und nicht von der Höhe der Steuervorteile beim Vermieter ab. Barwert der Investitionsförderung und mietsenkender Effekt sind genau dann identisch, wenn die Investitionsförderung vollständig mietsenkend und/oder preistreibend wirkt und beim Vermieter keinerlei Zusatzrenditen durch die „Steuervorteile“ entstehen. In allen anderen Fällen stellen die berechneten Werte für eine kompensierende Förderung nur eine Obergrenzen dar.

2.1 Welche Fördertatbestände gibt es?

Jede Investitionsförderung wirkt tendenziell preis- bzw. kostentreibend, renditeerhöhend und vor allem mietsenkend, die exakte ökonomische Auswirkung der Investitionsförderung ist jedoch ex ante unklar. Die Auswirkungen der Förderung von (Mietwohnungs-)Investoren können in ganz verschiedene Richtungen gehen und sind nicht notwendig vollständig zum Vorteil des Investors.⁴ Welcher Marktteilnehmer – Mieter, Vermieter, Grundstücksverkäufer – sich welchen Teil des Kuchens abschneiden kann, ist ex ante unbekannt. Insbesondere dürfte das Ausmaß der Überwälzung des Steuervorteils in die Mieten auf den einzelnen regionalen Märkten unterschiedlich sein. Alle drei Effekte können jedoch eine Zeit lang nebeneinander auftreten. Sowohl die wohnungspolitische Expertenkommission in ihrem Kommissionsbericht „Wohnungspolitik auf dem Prüfstand“ als auch

⁴ Viele Bauprojekte werden erst aufgrund der Investitionsförderung rentabel, da die Rendite nach Steuern kalkulatorisch steigt. Die resultierende erhöhte Nachfrage (nach Bauleistungen und Bauland) führt zumindest kurzfristig zu Preiserhöhungen auf den vorgelagerten Märkten – insbesondere auf Grundstücksmärkten mit unflexiblen Angebot. In der Folge fallen die erwarteten Renditesteigerungen der Investoren geringer aus. Außerdem können wegen des gestiegenen Wohnungsangebots nur noch niedrigere Mieten bzw. geringere Mieterhöhungen durchgesetzt werden. Aufgrund dieser Marktreaktionen verschwinden die zunächst erwarteten Zusatzrenditen der Investoren zum Teil wieder. Die Investitionsförderung erhöht nur dann ausschließlich den Gewinn des Investors, wenn sämtliche beschriebene Marktreaktionen ausblieben.

der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben besonders die Auswirkungen des mietsenkenden Effekts hervorgehoben. Warum dies so ist, wird deutlich, wenn man sich das Entscheidungskalkül des potentiellen Selbstnutzers vor Augen führt: Je niedriger seine Mietzahlung ist und je höher ceteris paribus die Grundstückspreise bzw. Baukosten steigen, desto geringer sind seine Anreize, Wohneigentum zu erwerben.

Im Mietwohnungsneubau stellen steuerliche Abschreibungen oberhalb des technischen Verschleißes eine Investitionsförderung dar. Im Idealfall entspricht der steuerliche Buchwert eines Investitionsobjekts jederzeit genau seinem Restnutzungs- oder Wiederverkaufswert. Aus diesem Grunde müssen die Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten über sämtliche Nutzungsperioden verteilt werden. Nur dann spiegelt der steuerliche Buchwert zu jedem Zeitpunkt die tatsächlichen Vermögensverhältnisse eines Unternehmens wider. Die Art der Kostenverteilung – gleichmäßig oder jährlich fallende Beträge – orientiert sich im Idealfall an der physisch- und ökonomisch-technischen Wertentwicklung des Investitionsobjekts.⁵ Umgekehrt stellt jede steuerliche Regelung mit einer Abschreibungsrate oberhalb des tatsächlichen technischen Verschleißes eine Förderung dar.

Im Mietwohnungsbestand stellt die Sofortabschreibung von Erhaltungsaufwand eine Investitionsförderung dar. Nicht anschaffungsnahe Erhaltungsaufwand kann bei vermieteten Wohngebäuden im selben Jahr und in voller Höhe von der Bemessungsgrundlage der ESt abgezogen werden. Da die Nutzungsdauer von Erhaltungsaufwendungen (z.B. Einbau einer Zentralheizung oder Isolierverglasung) aber mehrere Jahre beträgt, entspricht diese Regelung einem Fördertatbestand. Die resultierenden Steuervorteile sind im Einzelfall vielleicht geringer als die der degressiven AfA, können aber quasi unbegrenzt aufs Neue in Anspruch genommen werden. Insofern ergeben sich auch für Mieter in Altbauwohnungen mietsenkende Effekte und damit Vorteile gegenüber Selbstnutzerhaushalten. Demgegenüber wird der Selbstnutzer nur anfänglich über eine Eigenheimzulage gefördert, muss langfristig aber jeglichen Erhaltungsaufwand ohne weitere Förderung finanzieren. In den nachfolgenden Modellrechnungen wird als „faire“ Abschreibung eine Rate von 10% unterstellt – dies entspricht einer Lebensdauer der betreffenden Investitionen von 10 Jahren.

Für selbst genutzte Wohnungen gilt seit 1987 das Konsumgutkonzept. Wie auch bei anderen Gebrauchsvermögen üblich (z.B. bei der Nutzung eines privaten Pkw), wird selbst genutztes Wohneigentum steuerlich ignoriert. Insbesondere verbleibt dem Selbstnutzer wegen dieser Konsumgutlösung die gesparte Miete brutto wie netto. Die Kehrseite der steuerfreien Mietersparnis ist das Verbot des Abzugs von Werbungskosten und damit insbesondere auch das Verbot eines

⁵ Neben der rein physischen Abnutzung zählt zum technischen Verschleiß auch die wirtschaftliche Überalterung. Beispielsweise sind PCs rein physisch länger haltbar als 3 Jahre; dennoch sind sie nach 3 Jahren veraltet und daher *abgeschrieben*. Dies kann ebenso für stilistische Eigenheiten einer Immobilie gelten.

Schuldzinsenabzugs. Weder müssen also die Einnahmen (in Form der ersparten Miete) versteuert werden, noch dürfen Ausgaben im Zusammenhang mit dem Immobilienkauf steuermindernd geltend gemacht werden. Da aber die fiktiven Mieteinnahmen in Form der ersparten Mietzahlung an einen Vermieter erst langfristig höher sind als die anfänglichen Werbungskosten, stellt die Konsumgütlösung in der Anfangsphase nach dem Erwerb zunächst einen echten Steuernachteil dar.

Der fehlende Schuldzinsenabzug ist die Kehrseite des Konsumgüterkonzeptes. Man kann sich auf den Standpunkt stellen, dass die Konsumgütlösung für viele Selbstnutzer keine Förderung darstellt. Stimmt man dem zu, dann ergäbe sich die notwendige Höhe zum Ausgleich der Förderung zwischen Mieter und Selbstnutzer nicht nur aus der Höhe der Investitionsförderung im Rahmen der degressiven AfA und der Sofortabschreibung von Erhaltungsaufwand (bzw. dem daraus resultierenden mietsenkenden Effekt). Vielmehr müsste dann auch der Schuldzinsenabzug als zusätzlicher Vorteil des Vermieters betrachtet werden. Da aber nur die Nettoerträge der Einkommensteuer unterliegen, stellt der Schuldzinsenabzug jeweils nur die Kehrseite der Besteuerung oder Nicht-Besteuerung von Erträgen dar und keinen eigenständigen Fördertatbestand. Entweder betrachtet man also die Kombination aus Nicht-Besteuerung der Mieterträge und nicht zulässigem Schuldzinsenabzug als Förderung des Selbstnutzers⁶ oder man betrachtet die Kombination aus zulässigem Schuldzinsenabzug und der Besteuerung von Mieterträgen als Förderung der Mietwohnung.⁷ Letztendlich ist es für die Differenz der Förderung von Vermieter und Selbstnutzer – und damit für die hier betrachtete Höhe einer kompensierenden Förderung – aber ohnehin irrelevant, auf welcher Seite man diese „Förderung“ verbucht. Allerdings bestimmt sich sowohl der Wert der Konsumgütlösung beim Selbstnutzer als auch der Wert des Schuldzinsenabzugs beim Vermieter immer nach der Höhe des persönlichen Steuersatzes: Jede Minderung der zu versteuernden Bemessungsgrundlage ist nur so viel wert, wie sie letztlich die Steuerlast mindert. Da nun Vermieter typischerweise hoch besteuert sind und Selbstnutzer, insbesondere einkommensbedingte Schwellenhaushalte, eher gering besteuert werden, kommen in den Modellrechnungen unterschiedliche Steuersätze zur Anwendung.

Exkurs: Förderquote von Immobilien hängt von Haltedauer und Lebensdauer ab

Der Förderquote für Neubauwohnungen hängt vom tatsächlichen physisch-technischen Verschleiß ab und kann durch rechtzeitige Wiederveräußerung und Ausnutzung der Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen maximiert werden. Unterstellt man für eine Wohnung, dass sie eine Lebensdauer von 50 (100) Jahren hat und innerhalb dieser Frist gleichmäßig verschleißt, dann ergäbe

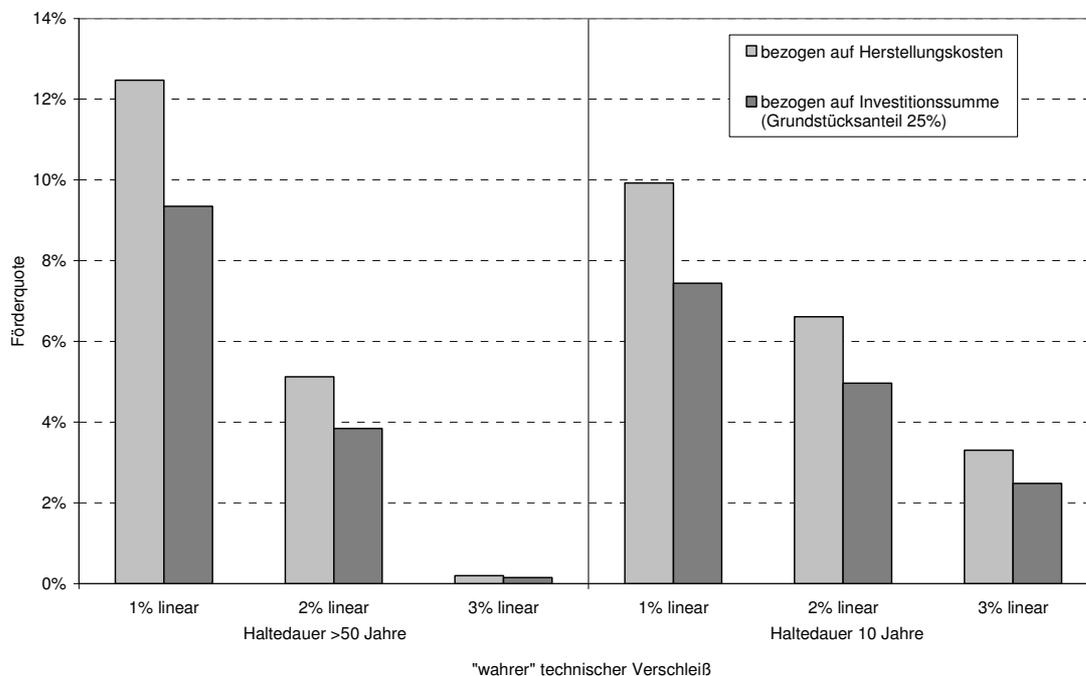
⁶ In einer längeren Anfangsphase stellt dieses „Privileg“ beim Selbstnutzer jedoch zunächst einen Nachteil dar, solange die kumulierten Schuldzinsen höher sind als die kumulierte ersparte Miete.

⁷ Beim Vermieter stellt dieses „Privileg“ jedoch langfristig einen Nachteil dar, wenn die Mieteinnahmen höher sind als die Schuldzinsen.

sich eine „faire“ Abschreibungsrate durch eine lineare Abschreibung von 2% (1%) p.a. Tatsächlich existieren unterschiedliche Meinungen darüber, welcher technischen Abschreibungsrate eine Wohnung oder ein Haus unterliegt und welches somit die fairen steuerlichen Abschreibungssätze wären. Unterstellt man einen gleichmäßigen Verschleiß von jährlich 2% (1%), dann ergäbe sich z.B. beim Status quo der erhöhten, weil degressiven Abschreibung für Neubauten im Barwert ein Abschreibungsvorteil in Höhe von 13% (31%) der Baukosten, wenn der Investor die Immobilie mindestens 50 Jahre hält. Die Förderquote ergibt sich durch Multiplikation mit dem individuellen ESt-Satz, bei einem Abschreibungsvorteil von 13% und einem Steuersatz von 40% beträgt sie 5,1% (vgl. Abbildung 1). Unterstellt man eine Haltedauer von nur 10 Jahren, dann ergibt sich sogar ein Abschreibungsvorteil von 17% (25%) bzw. bei einem Steuersatz von 40% eine Förderquote von 7% (10%). Die größeren Vorteile bei kurzer Haltedauer ergeben sich, weil die Phase geringerer steuerlicher AfA-Sätze, die unterhalb des dann tatsächlichen technischen Verschleißes liegen, ausgeblendet wird. Die Förderquote kann also durch rechtzeitige Wiederveräußerung und Ausnutzung der Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen nach zehnjähriger Haltedauer optimiert werden (*spezielle Steuersatzarbitrage*).

Abbildung 1: Barwert des Steuervorteils der aktuellen AfA bei verschiedenen Annahmen über den tatsächlichen technischen Verschleiß und die Haltedauer des Investors

Kein Verkauf, kein Erhaltungsaufwand (ohne Berücksichtigung der Vor-/Nachteile aus Schuldzinsenabzug)



Anmerkung: Förderquote = Barwert des Steuervorteils als Anteil an den Herstellungskosten (bzw. an der Investitionssumme); Referenz: faire Abschreibung linear 2%; bei Diskontierungszinssatz 4,5% und Steuersatz 40%.

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

Die Abschreibungsgrundlage bezieht sich immer nur auf die Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten. Dazu gehören insbesondere nicht die Grundstücke, die eben auch keinem Verschleiß unterliegen. Unterstellt man einen mittleren Anteil des Grundstückswerts von 25% am Gesamtwert, dann ergäbe sich bezogen auf die gesamte Investitionssumme (Bau und Grundstück) bei einer Lebensdauer der Immobilie von 50 (100) Jahren ein Abschreibungsvorteil in Höhe von rund 10% (23%), bei zehnjähriger Haltedauer 12% (19%). Die Förderquote bei einem Steuersatz von 40% beträgt dann 4% (9%), bei zehnjähriger Haltedauer 5% (7%).

2.2 Was hat sich mit Beginn des Jahres 2004 geändert?

Weniger Grundzulage für Eigenheime und schlechtere Abschreibungsbedingungen für Mietwohnungen. Zum 1. Januar 2004 wurde eine Reihe von Subventionen im Einkommens- und Erbschaftssteuerrecht pauschal gekürzt. Den Wohnungsbau betreffen insbesondere die Kürzung der Eigenheimzulage und die Verschlechterung der Abschreibung neu errichteter Mietwohnungen (vgl. Tabelle 2). So wurde die jährliche Grundzulage für den Erwerb selbst genutzter Wohnungen von 2.556 Euro im Neubau bzw. 1.278 Euro beim Bestandserwerb auf einheitlich 1.250 Euro abgesenkt und die Kinderzulage von 767 auf 800 Euro aufgerundet. Gleichzeitig wurden die Einkommensgrenzen⁸ auf 70.000 Euro zzgl. 30.000 Euro pro Kind⁹ abgesenkt (bisher: 81.807 Euro und 30.678 Euro pro Kind), so dass auch mengenmäßig weniger Haushalte in den Genuss der Zulage kommen werden.¹⁰

⁸ Die Angaben beziehen sich auf die Summe der Einkommen über einen Zweijahreszeitraum, für Ehepaare gilt eine Grenze von 140 statt 70 Tsd. Euro.

⁹ Dabei zählen nur kindergeldberechtigte Kinder – also unter 18-jährige, nichterwerbstätige Kinder bzw. unter 27-jährige, in der Ausbildung befindliche Kinder.

¹⁰ Darüber hinaus soll nicht mehr der Gesamtbetrag der Einkünfte, sondern lediglich die Summe der positiven Einkünfte zählen. Die neuen Grenzen können also nicht mehr durch „steuerliche Verluste“ unterlaufen werden. Für preiswertere Objekte bzw. bei hoher Eigenleistung ergeben sich zudem überdurchschnittliche Kürzungen, weil der Fördergrundbetrag nur noch 1% der Bemessungsgrundlage betragen darf (statt wie bisher 5% im Neubau und 2,5% bei Bestandserwerb). Ab einer Bemessungsgrundlage von 125.000 € greift diese zusätzliche Restriktion jedoch nicht mehr, so dass die volle Zulagenhöhe von 1.250 € p.a. ausbezahlt wird. Neu ist außerdem, dass die Bemessungsgrundlage jetzt neben den Herstellungs- oder Anschaffungskosten der Wohnung sowie für den dazugehörigen Grund und Boden künftig auch die Aufwendungen für Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen berücksichtigen soll, soweit sie innerhalb von zwei Jahren nach der Anschaffung durchgeführt werden (zu diesen Aufwendungen gehören nicht die Aufwendungen für Erhaltungsarbeiten, die jährlich „üblicherweise“ anfallen). Für Teilhaber an Wohnungsgenossenschaften wird die Zulage dagegen nur noch gewährt, wenn der Antragsteller spätestens im letzten Jahr der Förderung in die geförderte Genossenschaftswohnung einzieht.

Tabelle 2: Subventionsabbau im Wohnungssektor begünstigt Mieter

(ohne Berücksichtigung der Vor-/Nachteile aus Schuldzinsenabzug)

	Selbst genutzte Wohnung			Mietwohnung	
	Grundzulage Bestand	Grundzulage Neubau	Kinderzulage	Abschreibungssätze für neu errichtete Mietwohnungen	Erhaltungsaufwand
	Jährlicher Betrag (Förderzeitraum 8 Jahre)				
bis 2003	€ 1.278	€ 2.556	€ 767	8 Jahre 5%, 6 Jahre 2,5%, 36 Jahre 1,25%	Sofortabschreibung
ab 2004	einheitlich € 1.250		€ 800	10 Jahre 4%, 8 Jahre 2,5%, 32 Jahre 1,25%	unverändert Sofortabschreibung

empirica

Vor allem der Neubau ist durch die Rücknahme von Steuererleichterungen betroffen. Die Förderung von Investitionen im Bestand blieb faktisch unverändert. Ein Vergleich des Subventionsentzugs von Mietern und Selbstnutzern ist nicht ohne weitere Berechnungen möglich, weil die Auswirkung der gekürzten Abschreibungssätze vom Steuersatz des Mietwohnungsinvestors und von der Höhe der Baukosten abhängt. Demgegenüber sind die Folgen für Selbstnutzer sehr einfach zu berechnen: Für eine Familie mit zwei Kindern, die eine neue Eigentumswohnung oder ein neues Eigenheim erwirbt, ergibt sich eine Subventionskürzung um 30%. Wenn wirklich die Neubauförderung an Dringlichkeit verloren hat und zudem für Zersiedlung verantwortlich gemacht wird, hätte dieses Argument genauso auch bei der Neubauförderung von Mietwohnungen zu Konsequenzen führen müssen. Ob dies der Fall ist, werden die folgenden Modellrechnungen zeigen. Kaum verändert wurde der Erwerb von selbst genutzten Bestandswohnungen und der Erhaltungsaufwand für Mietwohnungen, hier hat der Gesetzgeber – zu Unrecht¹¹ – keine Zersiedlungseffekte befürchtet.

2.3 Welcher Zeithorizont ist der richtige Vergleichsmaßstab?

Auf die Haltedauer kommt es an; ein Zeithorizont von 40 Jahren ist ein realistischer Vergleichsmaßstab. Je nach Haltedauer und Umfang der Erhaltungsaufwendungen fällt der Förderbarwert für eine Mietwohnung ganz unterschiedlich aus. Zur Vergleichbarkeit mit dem Förderbarwert einer selbst genutzten Wohnung wird deswegen auf die typische Haltedauer eines Wohneigentümers abgestellt. Die liegt bei rund 40 Jahren.¹² Deswegen beziehen sich alle Vergleiche

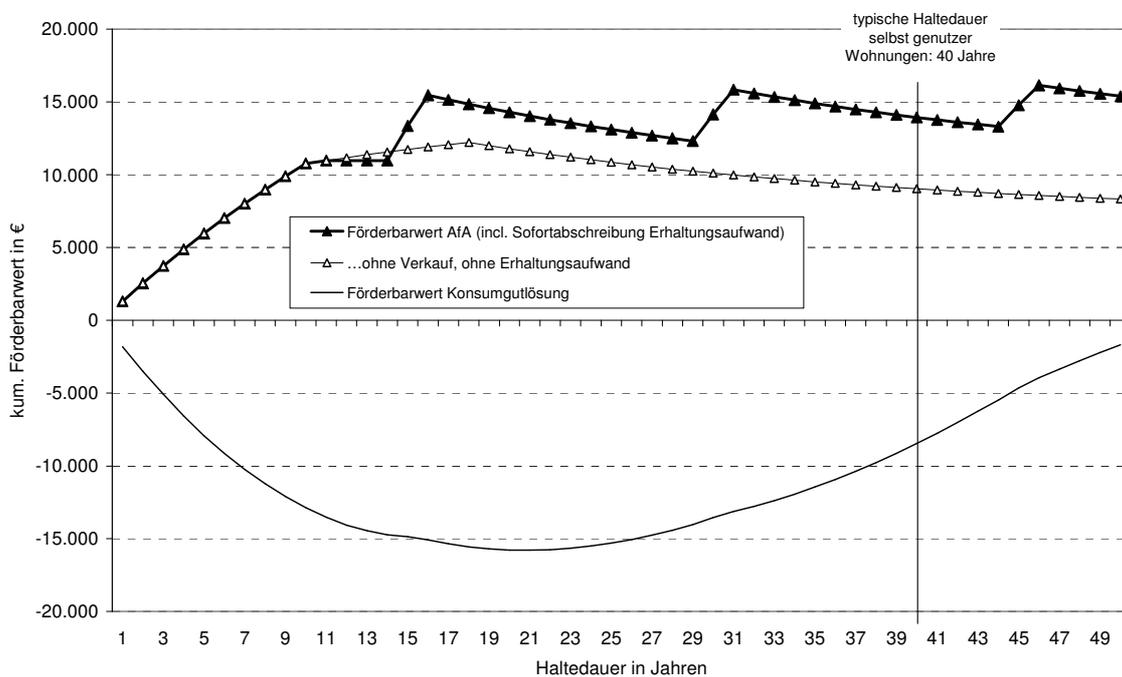
¹¹ Tatsächlich ist für die Zersiedlung durch Neubau auch die Baulandpolitik der Kommunen verantwortlich, die den Wohnungsbau in der Stadt immer teurer gemacht und den Wohnungsneubau – ob Miete oder Eigentum – ins Umland getrieben hat. Außerdem fördert auch das Wohngeld die Wohnflächennachfrage und damit die Zersiedlung: Wer im Stadtzentrum subventionsbedingt mehr Fläche nutzt, zwingt andere – ob Mieter oder Eigentümer - weiter draußen zusätzlich zu bauen. Genauso erhöht jede Mobilitätssubvention die Siedlungsfläche – ob als Zuschuss zum ÖV oder als Entfernungspauschale. Kürzungen, die nur zulasten der Neubauförderung gehen, mögen angesichts der Versorgungslage richtig sein, sie müssen sich dann aber andere Begründungen suchen.

¹² Beispiel: Erwerb mit 38 Jahren, Ehefrau ist 3 Jahre jünger und hat eine (höhere) verbleibende Lebenserwartung von rund 47 Jahren, wobei sie die letzten 7 Jahre im Senioren-/Pfleheim verbringt. Folglich wird das Eigenheim 40 Jahre gehalten.

in den nachfolgenden Abschnitten auf einen Zeithorizont von 40 Jahren.¹³ Diese Festlegung ist wichtig, weil der Förderbarwert für eine Mietwohnung im Zeitablauf stark schwankt, während die Förderung im Rahmen der Eigenheimzulage nach 8 Jahren endgültig abgeschlossen ist. Der Förderbarwert der Konsumgütlösung (d.h. die Steuerfreiheit der impliziten Mieterträge des Selbstnutzers) ist über diese Zeitspanne meist noch negativ, damit kommt der Schuldzinsenabzug für die Mietwohnung (d.h. die Besteuerung der Mietüberschüsse) einer zusätzlichen Subvention von Mietern gleich (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung des Förderbarwertes einer Mietwohnung in Abhängigkeit von der Haltedauer

Verkauf nach 10 Jahren, Erhaltungsaufwand alle 15 Jahre



Definition: Förderbarwert = Barwert der kumulierten jährlichen Steuervorteile = Differenz zwischen steuerlich erlaubter und tatsächlicher physisch-technischer Abschreibung von neu gebauten Wohnungen.

Annahmen: tatsächliche technische Abschreibung 2% p.a.; Diskontierungszinssatz 4,5% p.a.;

Weitere Annahmen: Eigenkapital Mietwohnung 20%, Kreditzinssatz 6%, Wohnfläche 100qm, Baukosten 1.500 €/qm, Grundstückspreise 300 €/qm, Nebenkosten 8,5% der Investitionssumme, Anfangsmiete 5,50 €/qm, Mietsteigerung 2,5% ab dem 5. Jahr, Wertsteigerung der Immobilie 3% p.a. (Wertverlust unmittelbar nach Erwerb 10%); Erhaltungsaufwand¹⁴ in Höhe von real 200 €/qm im 15. Jahr und danach alle 15 Jahre (immer verteilt auf 2 Jahre) führt jeweils zu einer zusätzlichen Mieterhöhung von 5%; Einkommensteuersätze: Erstvermieter 40%, Bestandskäufer/Selbstnutzer 35%

Lesebeispiel: Bei einer Haltedauer von 40 Jahren ergibt sich eine kumulierte Förderung von rd. 14.000 €, ohne Erhaltungsaufwand dagegen nur ca. 9.000 €.

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

¹³ Dieser Zeitpunkt liegt zudem zwischen zwei angenommenen Erhaltungsaufwendungen, so dass der Förderbarwert nicht gerade sein lokales Maximum oder Minimum annimmt.

Der Förderbarwert für eine Mietwohnung steigt im Zeitablauf trendmäßig an, schwankt aber wegen wechselnder Abschreibungssätze, Wiederverkauf und Erhaltungsaufwand. Mietwohnungen werden dadurch subventioniert, dass die steuerliche Abschreibung höher ist als der physisch-technische Verschleiß. Dadurch wird insgesamt zwar nicht mehr als die Anschaffungskosten, wohl aber ein „zu großer“ Anteil zu einem frühen Zeitpunkt abgeschrieben. Da aber ein Euro heute mehr wert ist als ein Euro morgen, verbleibt ein Vorteil beim Vermieter. Wird die Wohnung nicht verkauft und kein Erhaltungsaufwand durchgeführt, summiert sich dieser Vorteil bis zum Auslaufen der Abschreibungen nach 50 Jahren auf rund 8.300 Euro (Linie mit weißen Dreiecken in Abbildung 2). Dazwischen erreicht der Förderbarwert der Mietwohnung im 18. Jahr nach der Herstellung ein Maximum bei rund 12.200 Euro. Bis zu diesem Zeitpunkt liegt die steuerliche Abschreibung über dem mit 2% angenommenen physisch-technischen Verschleiß, anschließend dreht sich das Verhältnis um und der Förderbarwert schrumpft. Typischerweise wird eine Mietwohnung aber im Laufe der Zeit verkauft und fällt Erhaltungsaufwand an (Linie mit schwarzen Dreiecken). In unserem Beispiel wechselt die Immobilie nach Ablauf der Spekulationsfrist im 11. Jahr den Eigentümer. Dadurch steigt der Förderbarwert nach dem 11. Jahr zunächst nicht mehr, weil ein Bestandserwerber die Herstellungskosten nur mit 2% linear abschreiben darf.¹⁵ Dies entspricht annahmegemäß dem tatsächlichen Verschleiß. Allerdings werden im fünften und sechsten Jahr nach dem Eigentümerwechsel (und danach wiederholt alle 15 Jahre) Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt und sofort steuerlich abgesetzt. Annahmegemäß verschleiben diese Maßnahmen nach zehn Jahren (z.B. neue Fenster oder Heizung). Deswegen ergibt sich steuerlich über 2 Jahre ein Barwertvorteil (steuerliche Sofortabschreibung, obwohl die Maßnahmen 10 Jahre halten) und in den folgenden 8 Jahren jeweils ein Barwertnachteil (keine steuerliche Abschreibung, aber physisch-technischer Verschleiß). Insgesamt steigt der Förderbarwert dadurch trotz fairem Abschreibungssatz für die Anschaffungskosten der Immobilie nach dem Eigentümerwechsel tendenziell an. Dieser Vorgang wiederholt sich periodisch, mit der Folge, dass der Förderbarwert infolge der Sofortabschreibung des Erhaltungsaufwandes nach 50 Jahren mit knapp 15.400 Euro fast doppelt so hoch ausfällt als ohne Eigentümerwechsel und ohne Erhaltungsaufwand (vgl. Kurven mit weißen und schwarzen Dreiecken im 50. Jahr). Vor dem jüngsten Subventionsabbau hätte unsere Modellwohnung sogar einen Förderbarwert von etwa 18.500 Euro auf sich vereinigt. Die Kürzung um rund 3.000 Euro im Barwert resultiert ausschließlich aus der geringeren Neubau-AfA, an der Sofortabschreibung von Erhaltungsaufwand wurde nicht gerüttelt.

¹⁴ Timing, Umfang und Art der Maßnahmen werden so gewählt, dass es kein anschaffungsnaher Erhaltungsaufwand ist, der aktiviert werden muss.

¹⁵ Hier wird deutlich, dass unser ganzes Abschreibungskonzept nicht stimmt: In weiten Bereichen steigen die Werte real ständig aufgrund von Lage-Renten und Architektur-Renten. Abschreibungen sind eigentlich nur bei Banalarchitektur in schlechten Lagen zu rechtfertigen.

3. Was sind die Auswirkungen des jüngsten Subventionsabbaus?

Zur besseren Vergleichbarkeit mit der Eigenheimzulage wird der Förderbarwert von Mietwohnungen im Folgenden auf äquivalente Zahlungen über einen Achtjahreszeitraum umgerechnet. Während die Eigenheimzulage acht Jahre lang ausbezahlt wird, wird eine Mietwohnung über viele Jahrzehnte hinweg durch Abschreibungsvergünstigungen (erhöhte Neubau-AfA und Sofortabschreibung von Erhaltungsaufwand) gefördert. Die Zahlungsströme dieser beiden Förderungen sind also nicht ohne weiteres vergleichbar. Im vorangegangenen Abschnitt wurde eine Vergleichbarkeit durch Betrachtung von Förderbarwerten hergestellt. In diesem Abschnitt gehen wir einen Schritt weiter und rechnen die Förderung einer Mietwohnung – analog zur Eigenheimzulage – um in äquivalente Zahlungen über einen Zeitraum von acht Jahren. Dadurch kann von der Förderhöhe einer Mietwohnung unmittelbar auf eine gleichwertige Höhe der Eigenheimzulage geschlossen werden.

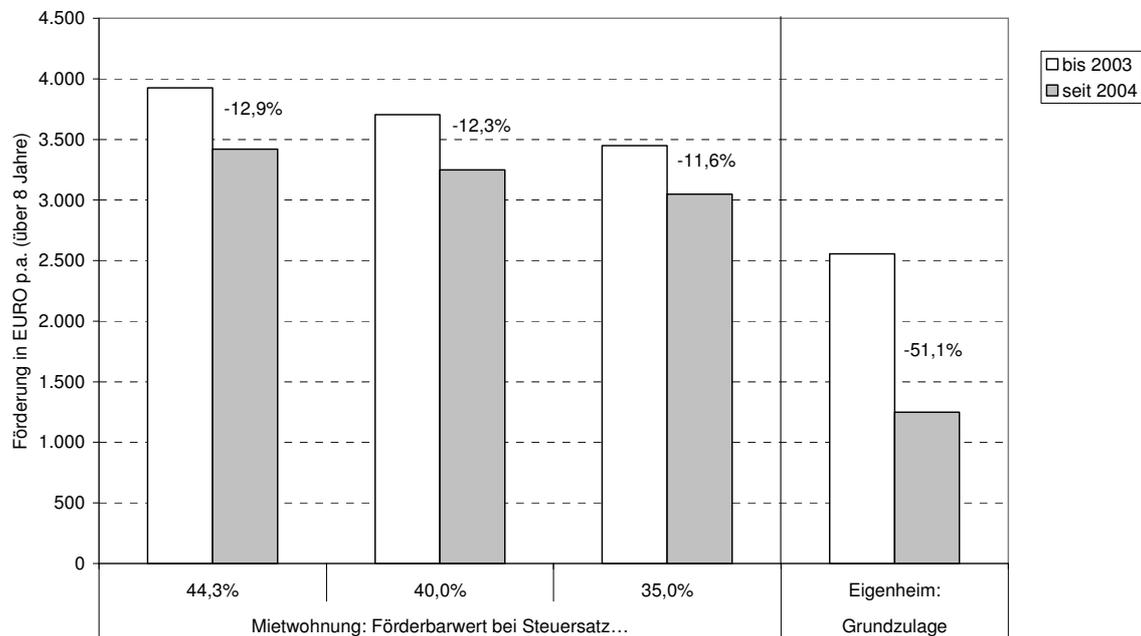
3.1 Mietwohnungen blieben weitgehend verschont

Bis Ende des Jahres 2003 wurden beide Wohnformen in ähnlicher Größenordnung subventioniert. Im Folgenden konzentrieren wir uns zunächst noch einmal auf einen Vergleich der Subventionskürzungen. Die Vor- oder Nachteile der Möglichkeit zum Schuldzinsenabzug werden als zusätzlicher Subventionstatbestand des Mieters verbucht, weil die Konsumgutlösung innerhalb des betrachteten Zeitraumes von 40 Jahren einen Steuernachteil darstellt. Es wird deutlich, dass bereits Ende 2003 Mietwohnungen stärker als selbst genutzte Wohnungen gefördert wurden. Die Grundzulage für Selbstnutzer betrug 2.556 Euro, bei einem Steuersatz von 40% betrug die äquivalente Förderhöhe für Mietwohnungen knapp 3.800 Euro (vgl. Abbildung 3, weiße Säulen). Eine Variation des Steuersatzes um 5 Prozentpunkte führte zu einer Erhöhung/Absenkung der Förderhöhe für Mieter um rund 250 Euro. In der Abbildung wird neben den Steuersätzen 35% und 40% auch ein Satz von 44,3% ausgewiesen. Dabei handelt es sich um den ab dem Jahr 2005 maximal erreichbaren Steuersatz, der sich durch Kumulation des Spitzensteuersatzes von 42% mit dem Solidaritätszuschlag ergibt.¹⁶

¹⁶ Der Solidaritätszuschlag beträgt 5,5% der Einkommensteuer; demnach ergibt sich: $42\% * 1,055 = 44,31\%$.

Abbildung 3: Vergleich der Subventionskürzungen bei Miet- und selbst genutzten Wohnungen

Zeithorizont: 40 Jahre (Neubau, Verkauf nach 10 Jahren, Erhaltungsaufwand ab dem 15. Jahr, Berücksichtigung der Vor-/Nachteile aus Schuldzinsenabzug)



Annahmen: Eigenkapital Mietwohnung 20%, Kreditzinssatz 6%, Wohnfläche 100qm, Baukosten 1.500 €/qm, Grundstückspreise 300 €/qm, Nebenkosten 8,5% der Investitionssumme, Anfangsmiete 5,50 €/qm, Mietsteigerung 2,5% ab dem 5. Jahr, Wertsteigerung der Immobilie 3% p.a. (Wertverlust unmittelbar nach Erwerb 10%); Erhaltungsaufwand¹⁷ in Höhe von real 200 €/qm im 15. Jahr und danach alle 15 Jahre (immer verteilt auf 2 Jahre) führt jeweils zu einer zusätzlichen Mieterhöhung von 5%; Einkommensteuersätze: Erstvermieter 44,3/40/35%, Bestandskäufer/Selbstnutzer 35% (44,3% ist der bis zum Jahr 2005 maximal erreichbare Steuersatz, der sich durch Kumulation des Spitzensteuersatzes von 42% mit dem Solidaritätszuschlag von 5,5% ergibt).

Lesebeispiel: Bei Baukosten von 1.500 €/qm und Grundstückspreisen von 300 €/qm sinkt der Subventionsbarwert nach 40-jähriger Haltedauer um rund 11%. Bei geringerer Mietpreissteigerung fordert der Vermieter eine höhere Anfangsmiete, in der Folge ist sein Subventionsvorteil ex ante niedriger, so dass eine Absenkung der AfA stärker zu Buche schlägt. Insgesamt wurde rund ein Viertel des bisherigen Subventionsvorteils entzogen. Demgegenüber wurde die Grundzulage der Eigenheimförderung in etwa halbiert.

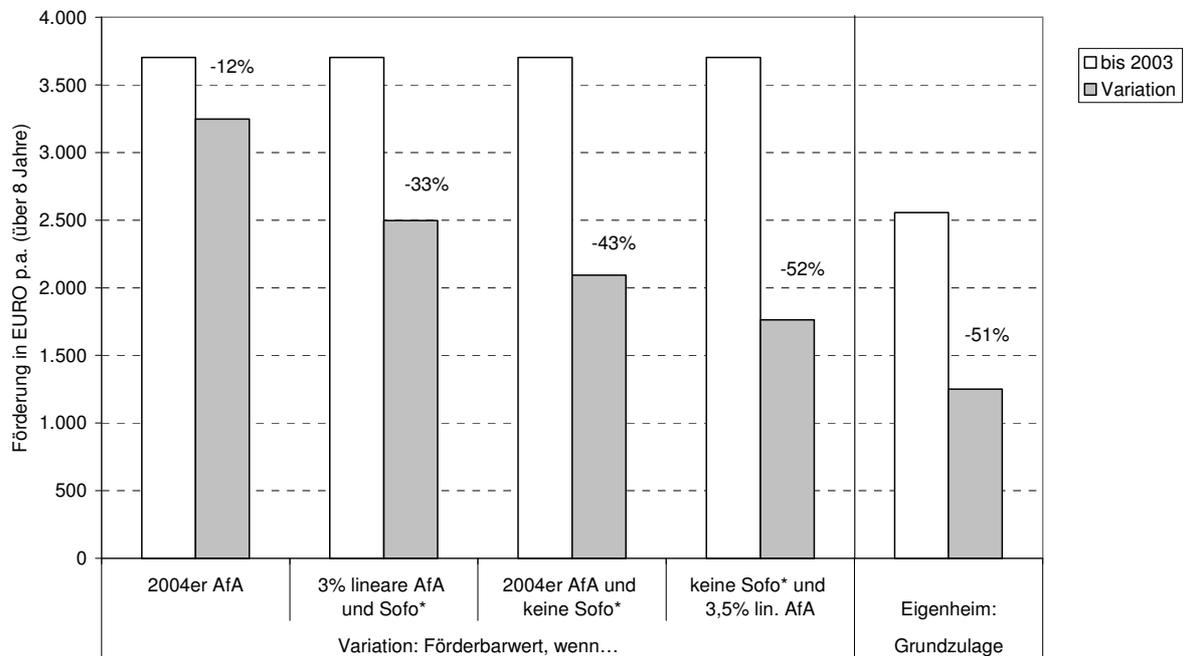
Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

Seit Beginn des Jahres 2004 werden Mietwohnungen noch stärker subventioniert als selbst genutzte Wohnungen. Nach dem Subventionsabbau zu Beginn des Jahres 2004 hat sich die Förderung ganz klar weiter zugunsten der Mietwohnungen und damit weiter zugunsten der Mieter verschoben. Während die Grundzulage im Neubau um gut die Hälfte auf 1.250 Euro gekürzt wurde, führen die verschlechterten Abschreibungsbedingungen bei Mietwohnungen zu einer Subventionskürzung von nur etwa einem Achtel. Bei einem Steuersatz von 40% beträgt die äquivalente Förderhöhe jetzt rund 3.200 Euro (vgl. Abbildung 3, graue Säulen). Eine Variation des Steuersatzes um 5 Prozentpunkte führt zu einer Erhöhung/Absenkung der Förderhöhe für Mieter um rund 200 Euro.

Abbildung 4: Lineare Abschreibung von 3% hätte einer gleichmäßigen Subventionskürzung für Miet- und selbst genutzte Wohnungen entsprochen

Zeithorizont: 40 Jahre (Neubau, Verkauf nach 10 Jahren, Erhaltungsaufwand ab dem 15. Jahr, Berücksichtigung der Vor-/Nachteile aus Schuldzinsenabzug)



*Sofa = Sofortabschreibung von nicht anschaffungsnahe Erhaltungsaufwand

Annahmen: Eigenkapital Mietwohnung 20%, Kreditzinssatz 6%, Wohnfläche 100qm, Baukosten 1.500 €/qm, Grundstückspreise 300 €/qm, Nebenkosten 8,5% der Investitionssumme, Anfangsmiete 5,50 €/qm, Mietsteigerung 2,5% ab dem 5. Jahr, Wertsteigerung der Immobilie 3% p.a. (Wertverlust unmittelbar nach Erwerb 10%); Erhaltungsaufwand¹⁸ in Höhe von real 200 €/qm im 15. Jahr und danach alle 15 Jahre (immer verteilt auf 2 Jahre) führt jeweils zu einer zusätzlichen Mieterhöhung von 5%; Einkommensteuersätze: Erstvermieter 40%, Bestandskäufer/Selbstnutzer 35%.

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

Lineare Abschreibung von 3,5% und Wegfall der Sofortabschreibung von Erhaltungsaufwand würden den Status quo vor der Subventionskürzung wieder herstellen. Will man den Status quo ante wieder herstellen, müssen die Abschreibungserleichterungen stärker eingeschränkt werden. Eine weitere Absenkung der Abschreibung für neu erstellte Mietwohnungen auf linear 3% alleine würde dazu jedoch nicht genügen, der Förderbarwert von Mietwohnungen würde dadurch im Vergleich zu Ende 2003 nur um 33% schrumpfen (vgl. Abbildung 4). Deutlich weiter käme man mit einer Abschaffung der Sofortabschreibung von Erhaltungsaufwand unter Beibehaltung der derzeit gültigen degressiven AfA. Am besten wäre jedoch ein Maßnahmenbündel aus Abschaffung der Sofortabschreibung von

¹⁷ Timing, Umfang und Art der Maßnahmen werden so gewählt, dass es kein anschaffungsnahe Erhaltungsaufwand ist, der aktiviert werden muss.

¹⁸ Timing, Umfang und Art der Maßnahmen werden so gewählt, dass es kein anschaffungsnahe Erhaltungsaufwand ist, der aktiviert werden muss.

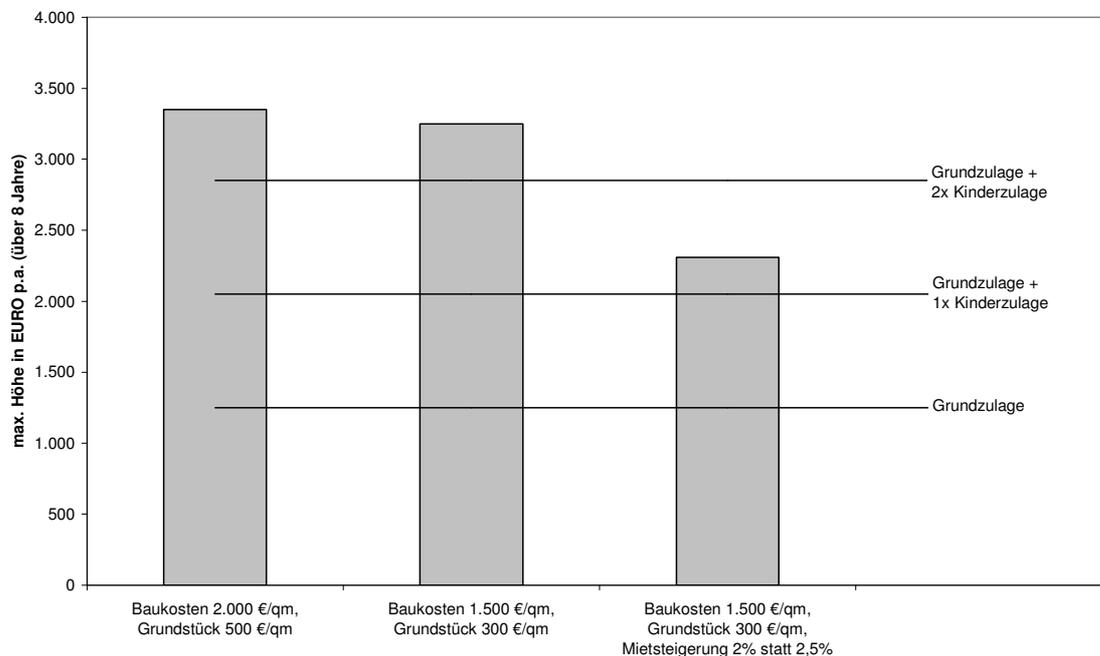
Erhaltungsaufwand und einer gemäßigten Verschlechterung der Neubau-AfA auf linear 3,5%. Dann wären die Subventionen im Mietwohnungsbau im Vergleich zu Ende 2003 in etwa halbiert – genau wie die Grundzulage der Selbstnutzer.

3.2 Kompensierende Förderung von Selbstnutzern weiterhin gerechtfertigt

Schuldzinsenabzug bzw. Konsumgütlösung erfüllen keinen Subventionstatbestand, verzerren aber die Vorteilhaftigkeit von selbst genutzten Wohnungen gegenüber Mietwohnungen und erfordern eine höhere kompensierende Förderung. Der so genannte Schuldzinsenabzug – genauer: die Besteuerung der Überschüsse von Mieterträgen über (Zins-)Aufwendungen – stellt zwar keine Subvention dar, führt aber dennoch zu einer Ungleichbehandlung von Mietwohnungen gegenüber selbst genutzten Wohnungen. Will man demnach die Höhe einer kompensierenden Förderung für Selbstnutzer ermitteln, muss der Schuldzinsenabzug bzw. die Konsumgütlösung als dessen Spiegelbild Berücksichtigung finden. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass sich das Vorzeichen der Wirkungsrichtung des Schuldzinsenabzugs im Zeitablauf dreht. In der Anfangsphase ergeben sich durch hohe (Zins-)Aufwendungen oft negative Mietüberschüsse, so dass der Schuldzinsenabzug dem Vermieter Steuern spart bzw. die Konsumgütlösung dem Selbstnutzer Steuerersparnisse vorenthält (vgl. Abbildung 2). Langfristig, wenn die Baukredite (weitgehend) getilgt sind, ändert sich diese Situation. Dann muss der Vermieter die positiven Mietüberschüsse versteuern, während die Konsumgütlösung sich für den Selbstnutzer zum Steuersparmodell wandelt. Allerdings dauert es in der Praxis Jahrzehnte, bis die Konsumgütlösung Steuern spart. Dies gilt umso mehr, weil der Erhaltungsaufwand dem Vermieter im Laufe der Jahre immer wieder neue Möglichkeiten eröffnet, Schuldzinsen steuerlich geltend zu machen. Es ist jedoch müßig, darüber zu streiten, ob die Konsumgütlösung ein Privileg der Selbstnutzer oder ein Privileg für Mietwohnungen darstellt. Denn für den hier interessierenden Vergleich der Differenz der Förderung von Mietern und Selbstnutzern ist dies irrelevant. Man kann den Barwert des entsprechenden Steuervorteils entweder bei dem einen als Nachteil oder bei dem anderen als Vorteil verbuchen. Die Differenz der Förderung oder allgemein die Ungleichbehandlung bleibt davon unberührt. Gleichwohl müssen bei Berücksichtigung der Vor-/Nachteile aus dem Schuldzinsenabzug unterschiedliche Miethöhen bzw. Mietsteigerungen sowie unterschiedliche Baukosten betrachtet werden. Denn je höher die Miete und desto niedriger die Baukosten (und damit bei identischem Eigenkapital niedrigere Zinsaufwendungen), desto eher stellt die Besteuerung der Mietüberschüsse über die (Zins-)Aufwendungen einen Nachteil dar.

Abbildung 5: Vergleich der maximal¹⁹ notwendigen mit der tatsächlichen Höhe einer kompensierenden Förderung für Selbstnutzer im Neubau

Zeithorizont: 40 Jahre (Neubau, Verkauf nach 10 Jahren, Erhaltungsaufwand ab dem 15. Jahr, Berücksichtigung der Vor-/Nachteile aus Schuldzinsenabzug)



Annahmen: Eigenkapital Mietwohnung 20%, Kreditzinssatz 6%, Wohnfläche 100qm, Baukosten 1.500 (bzw. 2.000) €/qm, Grundstückspreise 300 (bzw. 500) €/qm, Nebenkosten 8,5% der Investitionssumme, Anfangsmiete²⁰ 5,50 €/qm (7,50 €/qm bei hohen Baukosten und 6,50 €/qm bei geringerer Mietsteigerung), Mietsteigerung 2,5% ab dem 5. Jahr, Wertsteigerung der Immobilie 3% p.a. (Wertverlust unmittelbar nach Erwerb 10%); Erhaltungsaufwand²¹ in Höhe von real 200 €/qm im 15. Jahr und danach alle 15 Jahre (immer verteilt auf 2 Jahre) führt jeweils zu einer zusätzlichen Mieterhöhung von 5%; Einkommensteuersätze: Erstvermieter 40%, Bestandskäufer/Selbstnutzer 35%.

Erläuterung: Bei Baukosten von 1.500 €/qm und Grundstückspreisen von 300 €/qm ergibt sich bei 40-jähriger Haltedauer und einem Steuersatz von 40% eine Obergrenze für eine notwendige Eigenheimzulage von rund 3.200 € p.a. über einen Zeitraum von acht Jahren. Bei höheren Herstellungskosten steigen im Beispiel die Mietforderungen des Vermieters unterproportional (höhere Steuervorteile durch überhöhte Abschreibungen möglich), in der Folge schrumpft die ersparte Miete des potentiellen Selbstnutzers relativ zu seinen höheren Finanzierungskosten; im Ergebnis benötigt er eine etwas höhere kompensierende Förderung. Bei geringerer Mietpreissteigerung fordert der Vermieter eine höhere Anfangsmiete, in der Folge steigt die ersparte Miete des potentiellen Selbstnutzers deutlich an und er benötigt eine erheblich geringere kompensierende Förderung.

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

Eigenheimzulage im Neubau führt bei Familien mit zwei Kindern in etwa zur Gleichbehandlung, Ein-Kind-Familien und Kinderlose werden als Selbstnutzer gegenüber Mietern benachteiligt.

¹⁹ Die Werte stellen nur dann die tatsächlichen kompensierenden Förderungen und nicht nur Obergrenzen dar, wenn die Investitionsförderung vollständig mietsenkend und/oder preistreibend wirkt und beim Vermieter keinerlei Zusatzrenditen durch die „Steuervorteile“ entstehen.

²⁰ Die Miethöhe wurde in allen Varianten so gewählt, dass sich für den Investor immer dieselbe Rendite ergibt.

²¹ Timing, Umfang und Art der Maßnahmen werden so gewählt, dass es kein anschaffungsnaher Erhaltungsaufwand ist, der aktiviert werden muss.

Unterschiedliche Baukosten innerhalb typischer Bandbreiten wirken sich über einen Zeithorizont von 40 Jahren nur wenig auf die Höhe einer kompensierenden Förderung aus (vgl. Erläuterung unter Abbildung 5). Dagegen darf bei einer langsamer steigenden und dafür höheren Anfangsmiete eine kompensierende Förderung deutlich geringer sein, weil der Schuldzinsenabzug infolge der höheren Anfangsmiete weniger Steuervorteile bringt.²² Unterstellt man, dass der typische Mietwohnungsinvestor einen Steuersatz von 40% zahlt, dann ergibt sich bei einer Mietsteigerungsrate von 2,5% im Neubau eine notwendige kompensierende Förderung für Selbstnutzer in Höhe von rund 3.200 Euro über acht Jahre.²³ Anders gewendet: wirkt die Subvention in ihrer vollen Höhe mietsenkend, dann wäre sie unter den getroffenen Annahmen für eine Mietsenkung um etwa ein Fünftel verantwortlich. Selbst bei deutlich geringerer Mietsteigerung wäre aber immer noch eine kompensierende Förderung von rund 2.300 Euro an Selbstnutzer angemessen.²⁴ Das bedeutet, dass die derzeitige Grundzulage mit 1.250 Euro deutlich im „grünen Bereich“ liegt. Auch Familien mit einem Kind werden mit 2.050 Euro demnach – gemessen an den Steuervorteilen für Mietwohnungen – nicht über Gebühr gefördert. Die Höhe der Eigenheimzulage für Familien mit zwei Kindern schließlich liegt in etwa im Bereich einer fairen Förderung. Allerdings könnte man einwenden, dass die Kinderkomponente aus diesen Vergleichen vollständig herausgehalten werden muss, weil sie eine spezielle Familienförderung im Rahmen der Eigentumsförderung und keine reine Eigenheimförderung darstellt bzw. nicht als reine kompensierende Förderung für Selbstnutzer gedacht ist.²⁵ Der Leser möge selbst entscheiden, welchen Maßstab er anlegen will.

²² Die Miethöhe wurde in allen Varianten so gewählt, dass sich für den Investor immer dieselbe Rendite ergibt.

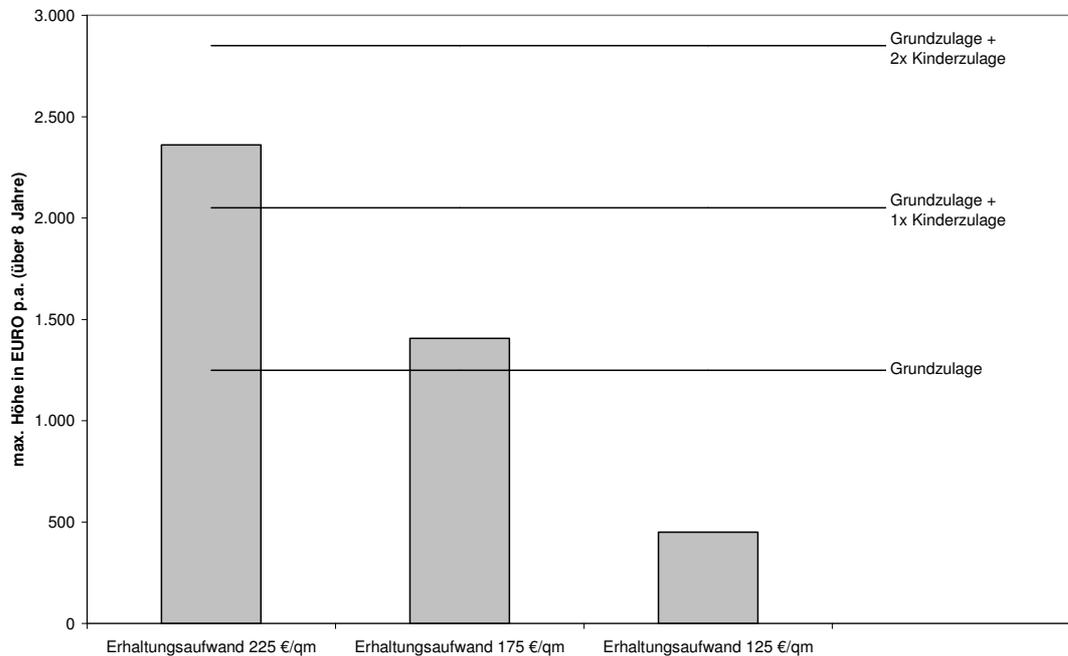
²³ Bei einem Zinssatz von 5% (7%) statt 6% sinkt (steigt) die notwendige kompensierende Förderung auf rund 2.516 (3.986) Euro. Diese rein statische Abschätzung vernachlässigt allerdings, dass bei niedrigeren (höheren) Zinssätzen z.B. auch die Eigenkapitalquote variieren könnte. Variationen zum Steuersatz s. Anhang.

²⁴ Die Werte stellen nur dann die tatsächlichen kompensierenden Förderungen und nicht nur Obergrenzen dar, wenn die Investitionsförderung vollständig mietsenkend und/oder preistreibend wirkt und beim Vermieter keinerlei Zusatzrenditen durch die „Steuervorteile“ entstehen.

²⁵ Mit derselben Begründung wird z.B. auch gefördert, das Ehegattensplitting nur Verheirateten mit Kindern zu gestatten.

Abbildung 6: Vergleich der maximal²⁶ notwendigen mit der tatsächlichen Höhe einer kompensierenden Förderung für Selbstnutzer bei Bestandserwerb

Zeithorizont: 40 Jahre (Erhaltungsaufwand 3 Jahre nach Erwerb und anschließend alle 15 Jahre, Berücksichtigung der Vor-/Nachteile aus Schuldzinsenabzug)



Annahmen: Eigenkapital Mietwohnung 50%, Kreditzinssatz 6%, Wohnfläche 100qm, Kaufpreis 1.800 €/qm (Gebäudeanteil 1.500 €/qm, Grundstücksanteil 300 €/qm, Nebenkosten 8,5% der Investitionssumme, Anfangsmiete 4 €/qm, Mietsteigerung 2,5% ab dem 5. Jahr, Wertsteigerung der Immobilie 3% p.a. (Wertverlust unmittelbar nach Erwerb 10%); Erhaltungsaufwand²⁷ in Höhe von real 125, 175 bzw. 225 €/qm im 3. Jahr und danach alle 15 Jahre (immer verteilt auf 2 Jahre) führt jeweils zu einer zusätzlichen Mieterhöhung von 5%; Einkommensteuersätze: Vermieter 40%, Selbstnutzer 35%.

Erläuterung: Bei 40-jähriger Haltedauer, Erhaltungsaufwendungen von real 175 €/qm und einem Steuersatz von 40% ergibt sich eine Obergrenze für eine notwendige Eigenheimzulage von rund 1.400 € p.a. über einen Zeitraum von acht Jahren. Bei höheren Erhaltungsaufwendungen steigen die Mietvorteile (höhere Steuervorteile durch überhöhte Abschreibungen möglich); im Ergebnis benötigt der Selbstnutzer eine etwas höhere kompensierende Förderung und umgekehrt.

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

Grundzulage für Bestandserwerber in etwa fair, mit Kinderzulage liegen Selbstnutzer gegenüber Mietern im Vorteil. Die Förderung von Mietwohnungen beim Bestandserwerb resultiert allein aus der Sofortabschreibung von Erhaltungsaufwand. Entsprechend große Bedeutung kommt der Höhe der Erhaltungsaufwendungen zu (vgl. Abbildung 6). Unterstellt man, dass der typische Bestandsinvestor in Mietwohnungen einen Steuersatz von 40% zahlt, dann ergibt sich bei periodisch wiederkehrenden Erhaltungsaufwendungen von real 175 €/qm eine kompensierende Förderung für Selbstnutzer in Höhe

²⁶ Die Werte stellen nur dann die tatsächlichen kompensierenden Förderungen und nicht nur Obergrenzen dar, wenn die Investitionsförderung vollständig mietsenkend und/oder preistreibend wirkt und beim Vermieter keinerlei Zusatzrenditen durch die „Steuervorteile“ entstehen.

von rund 1.400 Euro²⁸ über acht Jahre.²⁹ Das bedeutet, dass die derzeitige Grundzulage mit 1.250 Euro in etwa im „grünen Bereich“ liegt. Familien mit einem Kind werden dagegen mit 2.050 Euro nur dann noch „fair“ gefördert, wenn der Erhaltungsaufwand bei etwa 210 €/qm läge, bei Familien mit zwei Kindern müsste der Aufwand schon fast 250 €/qm betragen. Wiederum mag der Leser selbst entscheiden, ob die Kinderkomponente bei diesen Vergleichen überhaupt berücksichtigt werden darf.

Exkurs: Regionale Abweichungen der notwendigen kompensierenden Förderung

Höhere Objektpreise rechtfertigen nicht notwendig eine höhere kompensierende Förderung für selbst nutzende Eigentümer. In Deutschland gibt es erhebliche regionale Unterschiede in den Immobilienpreisen. Die Eigenheimzulage ist jedoch überall gleich hoch. In der Folge ist die Wirkung der Zulage in Hochpreisregionen deutlich geringer als auf dem Land. Folgt aus diesen Beobachtungen auch notwendig eine größere Ungleichheit der Förderung von Mietern und Selbstnutzern? Angenommen die Unterschiede in den Objektpreisen resultieren allein aus höheren Grundstückspreisen. Dann wären die AfA-Vorteile unverändert. Gleichwohl würden die Vermieter höhere Mieten fordern. Dadurch steigt der Mietvorteil des Selbstnutzers bzw. fällt der Steuervorteil aus dem Verlustausgleich des Vermieters.³⁰ Im Ergebnis wäre in solchen Hochpreisregionen sogar eine geringere kompensierende Förderung für Selbstnutzer angebracht. Tatsächlich ergeben sich die Unterschiede in den Objektpreisen aber auch aus unterschiedlichen Baukosten. Deswegen sind in Hochpreisregionen nicht nur die Mieten höher, sondern fallen auch die AfA-Vorteile höher aus: pro qm Mietwohnung fließen z.B. mehr Subventionen nach München als in den Bayrischen Wald.³¹ Welcher Effekt nun aber überwiegt – größere AfA-Vorteile des Vermieters oder höherer Mietvorteil des Selbstnutzers – hängt von den Marktbedingungen ab (Investorenkalkül, regionale Wohnungsknappheit etc.). Deswegen kann aufgrund höherer Objektpreise nicht notwendig auf eine höhere notwendige kompensierende Förderung für selbst nutzende Eigentümer geschlossen werden.

²⁷ Timing, Umfang und Art der Maßnahmen werden so gewählt, dass es kein anschaffungsnaher Erhaltungsaufwand ist, der aktiviert werden muss.

²⁸ Bei einer Eigenkapitalquote von 20% (35%) statt 50% steigt die notwendige kompensierende Förderung auf rund 4.300 (2.900) Euro. Variationen zum Steuersatz s. Anhang.

²⁹ Die Werte stellen nur dann die tatsächlichen kompensierenden Förderungen und nicht nur Obergrenzen dar, wenn die Investitionsförderung vollständig mietsenkend und/oder preistreibend wirkt und beim Vermieter keinerlei Zusatzrenditen durch die „Steuervorteile“ entstehen.

³⁰ Die Steuervorteile des anfänglich höheren Schuldzinsenabzugs werden langfristig schneller durch die Mieteinnahmen aufgezehrt.

³¹ Hinzu kommt ein Mengeneffekt, weil in München mehr Wohnungen gebaut werden als auf dem Land.

4. **Fazit: Subventionsabbau erhöht Ungleichheit zulasten selbst nutzender Eigentümer**

Eine Förderung der Erwerber selbst genutzten Wohneigentums kann im Sinne einer „kompensierenden Gleichbehandlung“ mit Mietern gerechtfertigt werden. Denn Mieter profitieren indirekt über den mietsenkenden Effekt der Förderung von Mietwohnungsinvestoren.

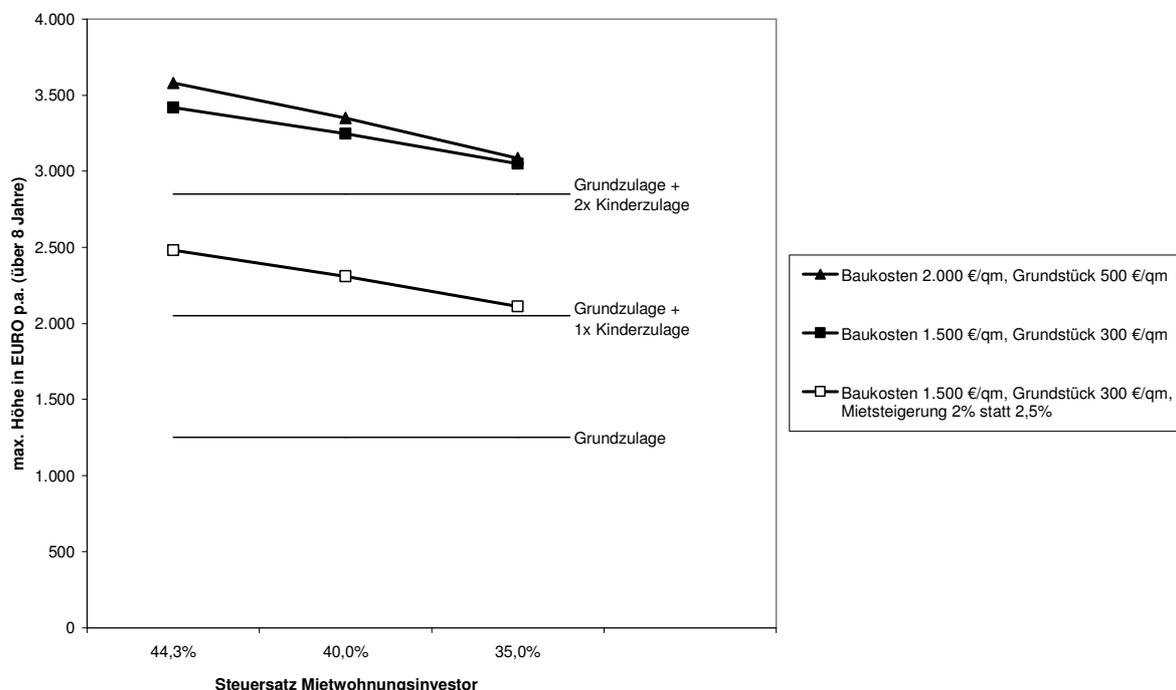
Die Analyse zeigt, dass die derzeitige Höhe der Eigenheimzulage im **Neubau** unter der Annahme, dass die Steuervorteile voll zur Mietsenkung führen, im Sinne einer kompensierenden Förderung eher zu gering bemessen ist. Dies gilt vor allem im Vergleich zu den Förderbedingungen, wie sie bis Ende des Jahres 2003 Gültigkeit hatten. Denn mit dem Subventionsabbau zu Beginn des Jahres 2004 wurde die Förderung für selbst nutzende Eigentümer stärker gekürzt als die für Vermieter. Erst bei Abschaffung der degressiven Abschreibung im Mietwohnungsneubau zugunsten einer linearen, 3%igen Abschreibung **oder** bei gleichzeitiger Absenkung der Neubau-AfA auf linear 3,5% und Abschaffung der Sofortabschreibung von Erhaltungsaufwand wäre die Förderung für beide Wohnformen gleich stark zurückgefahren worden. So aber ergab sich eine eindeutige Förderpräferenz zugunsten der Mieter.

Für **Bestandserwerber** ist auf jeden Fall die aktuelle Höhe der Grundzulage zu rechtfertigen und zwar im Zusammenhang mit den mietsenkenden Effekten der Steuervorteile bei Erhaltungsaufwendungen. Da Erhaltungsaufwendungen während der Haltedauer wiederholt durchgeführt werden, wird der Förderbarwert des Vermieters im Zeitablauf immer größer (und damit auch der mietsenkende Effekt für den Mieter) und überschreitet den Wert der Konsumgütlösung beim Selbstnutzer. Dieser Effekt kann durch die derzeitige Grundzulage in etwa kompensiert werden.

5. Anhang: Kompensierende Förderung bei verschiedenen Steuersätzen

Abbildung 7: Vergleich der maximal³² notwendigen mit der tatsächlichen Höhe einer kompensierenden Förderung für Selbstnutzer im Neubau

Zeithorizont: 40 Jahre (Neubau, Verkauf nach 10 Jahren, Erhaltungsaufwand ab dem 15. Jahr, Berücksichtigung der Vor-/Nachteile aus Schuldzinsenabzug)



Annahmen: Eigenkapital Mietwohnung 20%, Kreditzinssatz 6%, Wohnfläche 100qm, Baukosten 1.500 (bzw. 2.000 €/qm), Grundstückspreise 300 (bzw. 500 €/qm), Nebenkosten 8,5% der Investitionssumme, Anfangsmiete³³ 5,50 €/qm (7,50 €/qm bei hohen Baukosten und 6,50 €/qm bei geringerer Mietsteigerung), Mietsteigerung 2,5% ab dem 5. Jahr, Wertsteigerung der Immobilie 3% p.a. (Wertverlust unmittelbar nach Erwerb 10%); Erhaltungsaufwand³⁴ in Höhe von real 200 €/qm im 15. Jahr und danach alle 15 Jahre (immer verteilt auf 2 Jahre) führt jeweils zu einer zusätzlichen Mieterhöhung von 5%; Einkommensteuersätze: Erstvermieter 44,3/40/35%, Bestandskäufer/Selbstnutzer 35% (44,3% ist der bis zum Jahr 2005 maximal erreichbare Steuersatz, der sich durch Kumulation des Spitzensteuersatzes von 42% mit dem Solidaritätszuschlag von 5,5% ergibt).

Erläuterung: Bei Baukosten von 1.500 €/qm und Grundstückspreisen von 300 €/qm ergibt sich bei 40-jähriger Haltedauer und einem Steuersatz von 40% eine Obergrenze für eine notwendige Eigenheimzulage von rund 3.200 € p.a. über einen Zeitraum von acht Jahren (Linie mit dunklen Quadraten). Bei höheren Herstellungskosten steigen im Beispiel die Mietforderungen des Vermieters unterproportional (höhere Steuervorteile durch überhöhte Abschreibungen möglich), in der Folge schrumpft die ersparte Miete des potentiellen Selbstnutzers relativ zu seinen höheren Finanzierungskosten; im Ergebnis benötigt er eine etwas höhere kompensierende Förderung (Linie mit dunklen Dreiecken). Bei geringerer Mietpreissteigerung fordert der Vermieter eine höhere Anfangsmiete, in der Folge steigt die ersparte Miete des potentiellen Selbstnutzers deutlich an und benötigt er eine erheblich geringere kompensierende Förderung (Linie mit hellen Quadraten).

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

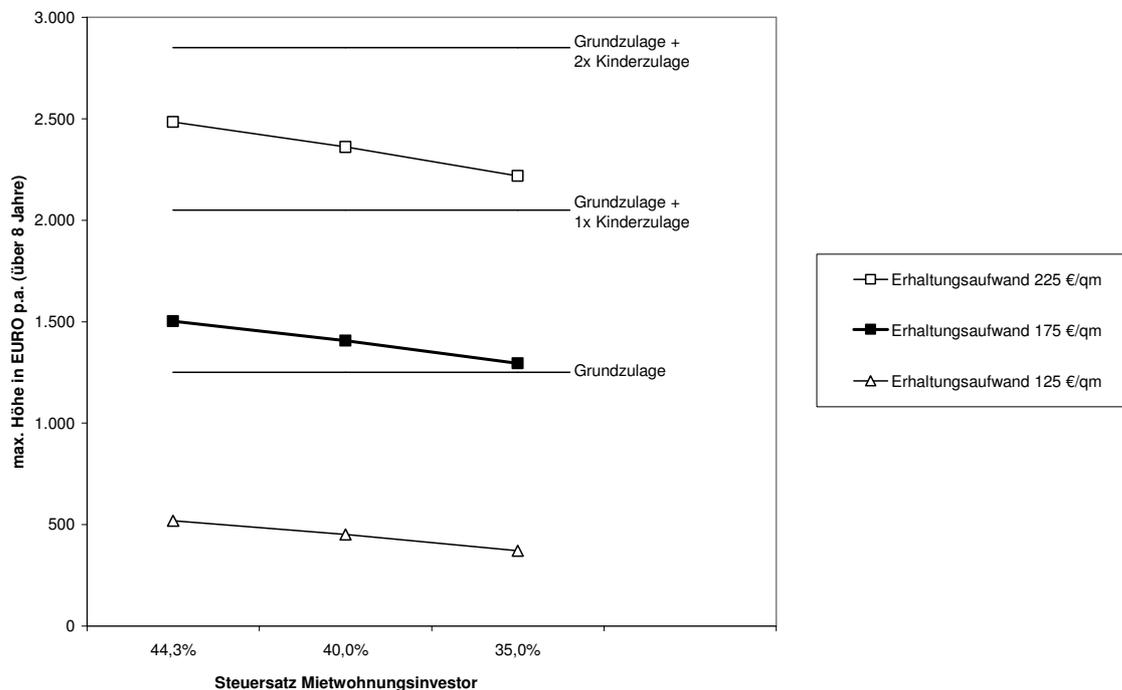
³² Die Werte stellen nur dann die tatsächlichen kompensierenden Förderungen und nicht nur Obergrenzen dar, wenn die Investitionsförderung vollständig mietsenkend und/oder preistreibend wirkt und beim Vermieter keinerlei Zusatzrenditen durch die „Steuervorteile“ entstehen.

³³ Die Miethöhe wurde in allen Varianten so gewählt, dass sich für den Investor immer dieselbe Rendite ergibt.

³⁴ Timing, Umfang und Art der Maßnahmen werden so gewählt, dass es kein anschaffungsnaher Erhaltungsaufwand ist, der aktiviert werden muss.

Abbildung 8: Vergleich der maximal³⁵ notwendigen mit der tatsächlichen Höhe einer kompensierenden Förderung für Selbstnutzer bei Bestandserwerb

Zeithorizont: 40 Jahre (Erhaltungsaufwand 3 Jahre nach Erwerb und anschließend alle 15 Jahre, Berücksichtigung der Vor-/Nachteile aus Schuldzinsenabzug)



Annahmen: Eigenkapital Mietwohnung 50%, Kreditzinssatz 6%, Wohnfläche 100qm, Kaufpreis 1.800 €/qm (Gebäudeanteil 1.500 €/qm, Grundstücksanteil 300 €/qm, Nebenkosten 8,5% der Investitionssumme, Anfangsmiete 4 €/qm, Mietsteigerung 2,5% ab dem 5. Jahr, Wertsteigerung der Immobilie 3% p.a. (Wertverlust unmittelbar nach Erwerb 10%); Erhaltungsaufwand³⁶ in Höhe von real 125, 175 bzw. 225 €/qm im 3. Jahr und danach alle 15 Jahre (immer verteilt auf 2 Jahre) führt jeweils zu einer zusätzlichen Mieterhöhung von 5%; Einkommensteuersätze: Vermieter 35/40/44,3%, Selbstnutzer 35% (44,3% ist der bis zum Jahr 2005 maximal erreichbare Steuersatz, der sich durch Kumulation des Spitzensteuersatzes von 42% mit dem Solidaritätszuschlag von 5,5% ergibt).

Erläuterung: Bei 40-jähriger Haltedauer, Erhaltungsaufwendungen von real 175 €/qm und einem Steuersatz von 40% ergibt sich eine Obergrenze für eine notwendige Eigenheimzulage von rund 1.400 € p.a. über einen Zeitraum von acht Jahren (Linie mit dunklen Quadraten). Bei höheren Erhaltungsaufwendungen steigen die Mietvorteile (höhere Steuervorteile durch überhöhte Abschreibungen möglich); im Ergebnis benötigt der Selbstnutzer eine etwas höhere kompensierende Förderung (Linie mit hellen Quadraten) und umgekehrt.

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

³⁵ Die Werte stellen nur dann die tatsächlichen kompensierenden Förderungen und nicht nur Obergrenzen dar, wenn die Investitionsförderung vollständig mietsenkend und/oder preistreibend wirkt und beim Vermieter keinerlei Zusatzrenditen durch die „Steuervorteile“ entstehen.

³⁶ Timing, Umfang und Art der Maßnahmen werden so gewählt, dass es kein anschaffungsnaher Erhaltungsaufwand ist, der aktiviert werden muss.