



Sachstand

**Steuerliche Instrumente zur Förderung des Baus oder Kaufs von
Wohnungen**

Steuerliche Instrumente zur Förderung des Baus oder Kaufs von Wohnungen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 111/18
Abschluss der Arbeit: 27. August 2018
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Steuerliche Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums	4
2.1.	§ 7b Einkommensteuergesetz	4
2.2.	§ 10e Einkommensteuergesetz	5
2.3.	Eigenheimzulage	6
3.	Steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus	7
4.	Entwicklungen beim Wohnungsbau und in der Eigentümerstruktur	8
5.	Planungen zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsbaus in der 18. Wahlperiode	13

1. Fragestellung

Der Auftraggeber bittet um eine Darstellung, ob steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten zur Förderung des Wohneigentums und des Wohnungsbaus, zum Beispiel § 7b Einkommensteuergesetz (EStG), die bundesweite Wohnungssituation gefördert oder behindert haben. Darüber hinaus seien folgende Fragen von Interesse:

- Wie haben sich die Abschreibungsmöglichkeiten auf die Eigentümerstruktur ausgewirkt?
- Waren Mitnahmeeffekte zu verzeichnen?
- Sind die Obergrenzen noch zeitgemäß?
- Warum wurde die geplante neue Abschreibungsmöglichkeit auf Bundesrats-Drucksache 67/16 nicht verabschiedet?

2. Steuerliche Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums

Selbstgenutztes Wohneigentum wurde in der Vergangenheit über die Sonderabschreibung nach § 7b EStG, über den Sonderausgabenabzug nach § 10e EStG und über die Eigenheimzulage gefördert. Bedingung für alle drei Förderwege war die Belegenheit des Gebäudes im Inland. Diese drei Instrumente und ihre Zielsetzungen werden im Folgenden skizziert.

2.1. § 7b Einkommensteuergesetz

Wesentliche Entwicklungen

Bereits seit Januar 1949 wurde der Wohnungsbau mit erhöhten Abschreibungen durch Einfügung des § 7b in das Einkommensteuergesetz (EStG) gefördert. Bis 1953 wurden nur Bauherren gefördert, danach auch die Ersterwerber von Einfamilienhäusern, Eigentumswohnungen und Dauerwohnrechten.

Die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung mussten nach § 21 EStG versteuert werden (Einnahmen abzüglich Werbungskosten). Bei selbst genutzten Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen wurden die Einkünfte aus Vermietung nach § 21a EStG durch Ansatz eines pauschalierten Nutzungswertes ermittelt.

Von 1958 an kam die Förderung auch Ersterwerbern von Zweifamilienhäusern zu Gute, in demselben Jahr wurden die erhöhten Absetzungen auf eine bestimmte Höhe der Kosten beschränkt.

Zunehmende Bedeutung erlangte im Zeitablauf die Möglichkeit, für Zweifamilienhäuser die Normalbesteuerung (§ 21 EStG) anstelle der Pauschalbesteuerung gemäß § 21a EStG in Anspruch zu nehmen.

1977 wurde die Förderung durch § 7b EStG sowie die Befreiung von der Grunderwerbsteuer von damals 7 Prozent erstmals auf den Erwerb von Altobjekten ausgedehnt. Begünstigt war auch die Herstellung von Ausbauten oder Erweiterungen an Objekten, wenn diese vor 1964 fertig gestellt und nicht nach 1976 angeschafft wurden.

Eine wesentliche Änderung im Jahr 1981 war die Einführung der Kinderkomponente nach § 34f EStG vom zweiten Kind an (jährlich 600 DM je Kind als Abzug von der Steuerschuld).

1982 wurde ein befristeter Schuldzinsenabzug für Bauherren eingeführt.

1983 wurde die Grunderwerbsteuer reformiert: Statt der bisherigen Befreiungen wurde einheitlich eine Steuer von 2 Prozent des Kaufpreises für alle Grundstücksgeschäfte (bebaut oder unbebaut) erhoben.

Politischer Hintergrund

Die Vorschrift § 7b EStG bezweckte ursprünglich allein die Förderung des Wohnungsbaus in der Nachkriegszeit.

Als 1977 das Wohnungsdefizit als ausgeglichen bezeichnet wurde und die alleinige steuerliche Förderung von Neubauten nicht mehr erforderlich war, sind mit der Reform die vermögenspolitischen Ziele – breite Bevölkerungsschichten sollten Eigentum bilden können -, aber auch arbeitsmarktpolitische, städtebauliche und wohnungspolitische Ziele in den Vordergrund gerückt. Nach Untersuchungen habe seinerzeit die Nachfrage von Interessenten mit niedrigen und mittleren Einkommen nach älteren Wohnobjekten sprunghaft zugenommen.¹

§ 7b EStG galt in seiner letzten Fassung, wie oben dargelegt, für Objekte, die vor dem 1. Januar 1987 hergestellt oder angeschafft worden sind, das heißt, der achtjährige Begünstigungszeitraum war grundsätzlich 1993 abgelaufen. Der Paragraph wurde erst 2014 mit der Begründung ersatzlos aufgehoben, es handele sich um eine Vorschrift, die aufgrund der zeitlichen Anwendungsregelungen für künftige Fälle keine Bedeutung mehr habe. Gleichzeitig erschwere sie die Lesbarkeit des Gesetzes, weil dem Rechtsanwender der zeitlich begrenzte Anwendungsbereich nicht unmittelbar bewusst werde.²

Zur Rechtmäßigkeit der Kinderkomponente vgl. Kapitel 2.3.

2.2. § 10e Einkommensteuergesetz

Wesentliche Entwicklungen

Im Gesetz zur Neuregelung der steuerrechtlichen Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums³ wurde § 7b EStG durch § 10e EStG ersetzt, § 21a EStG wurde gestrichen. Die Förderung wurde auch auf selbstgenutzte Eigentümerwohnungen in Mehrfamilienhäusern und auf für Ausbauten und Erweiterungen ausgedehnt. Zudem wurde die Hälfte der Grundstückskosten in die Förderung

1 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung über Möglichkeiten zur Umstellung des § 7 b EStG auf ein anderes Förderungssystem vom 8. Februar 1979, Bundestags-Drucksache 8/2554.

2 Gleiches galt für §§ 7c, 7d, 7f und 7k EStG, vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Anpassung der Abgabenordnung an den Zollkodex der Union und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften, Bundestags-Drucksache 18/3441, Seite 55.

3 BGBl. I 1986, Seite 730.

einbezogen. Die Kinderkomponente galt jetzt nicht erst ab dem zweiten, sondern bereits auch für das erste Kind.

1990 wurde die Kinderkomponente auf 750 DM je Kind erhöht. Der § 10e EStG wurde in den ostdeutschen Ländern auf eigengenutzte Wohnungen angewendet, die nach dem 31. Dezember 1990 angeschafft oder hergestellt worden sind.

In den Jahren 1991 bis 1996 wurden mehrfach die Höchstbezugsgrößen, die Einkommensobergrenzen, die Abschreibungssätze und der Schuldzinsenabzug modifiziert.

Ab 1996 galt § 10e EStG nur noch für Altfälle.

Politischer Hintergrund

§ 10e EStG wurde mit dem Ziel eingeführt, möglichst vielen Bürger, vor allem auch Familien mit Kindern, den Erwerb von Wohneigentum zu ermöglichen. Die Vermögensbildung durch Wohneigentum sollte gefördert werden, weil die Bildung von Wohneigentum als wesentlicher Bestandteil der privaten Altersvorsorge eingeschätzt wurde.⁴

Dem Bundesfinanzhof (BFH) wurde im Jahr 1993 die Frage vorgelegt, ob die durch das Steuerreformgesetz 1990 erhöhte Kinderkomponente (§ 34f Abs. 2 EStG) nur im Zusammenhang mit Objekten mit Herstellungs- oder Anschaffungsdatum nach dem 31. Dezember 1989 gewährt werden dürfe. Der BFH stellt fest, dass die unterschiedliche Begünstigung vor und nach diesem Stichtag verfassungsgemäß sei. Eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung liege insoweit nicht vor. Der Gesetzgeber habe bei der Schaffung von Steuervergünstigungen eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. Grundrechte, insbesondere der allgemeine Gleichheitssatz, seien solange nicht verletzt, als sich die Verschiedenbehandlung mit finanzpolitischen, volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen oder steuertechnischen Erwägungen rechtfertigen lasse. Die Kinderkomponente sei ersichtlich aus haushalts- und finanzpolitischen Gründen nur für zukünftige Bauvorhaben erhöht worden.⁵

2.3. Eigenheimzulage

Wesentliche Entwicklungen

Mit dem Gesetz zur Neuregelung der steuerrechtlichen Wohneigentumsförderung⁶ erfolgte die Umstellung der Förderung auf eine einkommensunabhängige Zulage (Eigenheimzulage) bei Herstellung oder Erwerb nach dem 31. Dezember 1995. Die Kinderzulage wurde auf 1.500 DM je Kind erhöht.

4 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung der steuerrechtlichen Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums, Bundestags-Drucksache 10/3633.

5 BFH, Aktenzeichen X B 132/93.

6 BGBl. I 1995, Seite 1783.

Auch die Eigenheimzulage wird mehrfach modifiziert, bis sie 2006 – nach einem gescheiterten Versuch im Jahr 2004 - für Neuanträge abgeschafft wurde.

Seit 2008 wird selbstgenutzter Wohneigentum mit dem Gesetz zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz - EigRentG)⁷ als gleichberechtigte Anlageform in die staatlich geförderte private Altersvorsorge (Riesterrente) einbezogen.⁸

Politischer Hintergrund

Ziel der Umstellung von der indirekten und progressionsabhängigen Förderung auf eine für alle Bürger gleich hohe Zulage sollte eine verstärkte direkte Unterstützung der sogenannten Schwellenhaushalte und dabei vorrangig der Familien mit Kindern sein.⁹ Bis zu ihrer Abschaffung hatte sich die Eigenheimzulage zur höchsten Einzelsubvention im Bundeshaushalt entwickelt.¹⁰

3. Steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus

Seit Beginn der 60er Jahre waren die steuerlichen Vergünstigungen fast drei Jahrzehnte lang auf den Bau von Eigenheimen begrenzt.

Die Förderung des Mietwohnungsbaus hat sich der Steuergesetzgeber erstmals wieder im Gesetz zur Änderung des Steuerreformgesetzes 1990 sowie zur Förderung des Mietwohnungsbaus und von Arbeitsplätzen in Privathaushalten vom 30. Juni 1989¹¹ durch eine allgemeine Verbesserung der degressiven Abschreibung in § 7 Abs. 5 EStG angenommen. Nach der Neufassung des § 7 Abs. 5 Sätze 2 und 3 EStG kamen die verbesserten degressiven Abschreibungen für Mietwohnneubauten in Betracht. Der Bauantrag beziehungsweise der Kaufvertrag mussten nach dem 28. Februar 1989 liegen. Die degressive Abschreibung für Wohngebäude nach § 7 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 EStG konnte wahlweise weiterhin in Anspruch genommen werden. Gegenüber dieser Abschreibung ergaben sich bei Anwendung der neuen Abschreibung Verbesserungen nur im Jahr der Fertigstellung und in den folgenden drei Jahren, sowie für das achte und das neunte Jahr und das 14. und 15. Jahr. Für das 10. bis 13. Jahr ergab sich, bezogen auf die Abschreibungssätze, eine

7 BGBl. I 2008, Seite 1509.

8 Eigenheimerverband Deutschland e.V.: Geschichte der Wohneigentumsförderung, unter: <https://www.ehvd.de/wohnungspolitik/allgemeine-wohnungspolitik/geschichte-foerderung/>, abgerufen am 21. August 2018.

9 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung der steuerrechtlichen Wohneigentumsförderung, Bundestags-Drucksache 13/2235.

10 Bundesregierung: Fragen zur Eigenheimzulage, unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Statische-Seiten/Breg/FAQ/faq-zur-eigenheimzulage.html>, abgerufen am 23. August 2018. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 12. Juni 2018: Wirkungen des so genannten Baukindergeldes, Bundestags-Drucksache 19/2684.

11 BStBl. I 1989, Seite 251.

Verschlechterung gegenüber der „normalen“ Abschreibung, in der übrigen Zeit galten die gleichen Sätze.

Schon sehr bald habe sich gezeigt, dass mit diesen allgemein verbesserten Abschreibungssätzen in der steuerlichen Förderung des Mietwohnneubaus kein entscheidender Durchbruch erzielt werden konnte. Immerhin habe der Gesetzgeber damit jedoch eine allgemein verbesserte und zeitlich nicht beschränkte Basis in der Förderung des Mietwohnungsneubaus geschaffen, die vor allen Dingen denjenigen Steuerpflichtigen nutzen können, die die Voraussetzungen der durch das Gesetz zur Förderung des Wohnungsbaues (Wohnungsbauförderungsgesetz - WoBauFördG 1994)¹² eingefügten weiteren (komplizierten) Abschreibungs-Vergünstigungen nicht erfüllten.¹³ Zu den weiteren Abschreibungs-Vergünstigungen zählten § 7c EStG (erhöhte Absetzungen für Baumaßnahmen an Gebäuden zur Schaffung neuer Mietwohnungen und § 7k EStG (Sonderabschreibungen für den sozialen Wohnungsbau). Voraussetzungen zur Nutzung dieser erhöhten Absetzungen waren ein Bauantrag ab dem 28. Februar 1989 und eine Fertigstellung bis zum 1. Januar 1996.¹⁴

4. Entwicklungen beim Wohnungsbau und in der Eigentümerstruktur

Einen direkten Zusammenhang zwischen einem bestimmten steuerlichen Instrument und der Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt herzustellen, ist schwer möglich. Zum einen erfahren die steuerlichen Instrumente während der Laufzeit Modifikationen und steuerliche Instrumente können parallel gelten. Zum anderen stellt der Bund zahlreiche nichtsteuerliche Fördermaßnahmen bereit. Zudem legen die Länder eigene Förderprogramme auf. Außerdem wird eine Bau- oder Kaufentscheidung insbesondere auch von den Hypothekenzinsen und der Einkommenssituation beeinflusst. Aufgrund dieser verschiedenen Einflüsse interpretieren Sachverständigen die zur Verfügung stehenden Daten unterschiedlich. Die meisten Aussagen existieren zur Eigenheimzulage.¹⁵

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Bauanträge zur Errichtung neuer Wohngebäude in den Jahren 1991 bis 2017.¹⁶

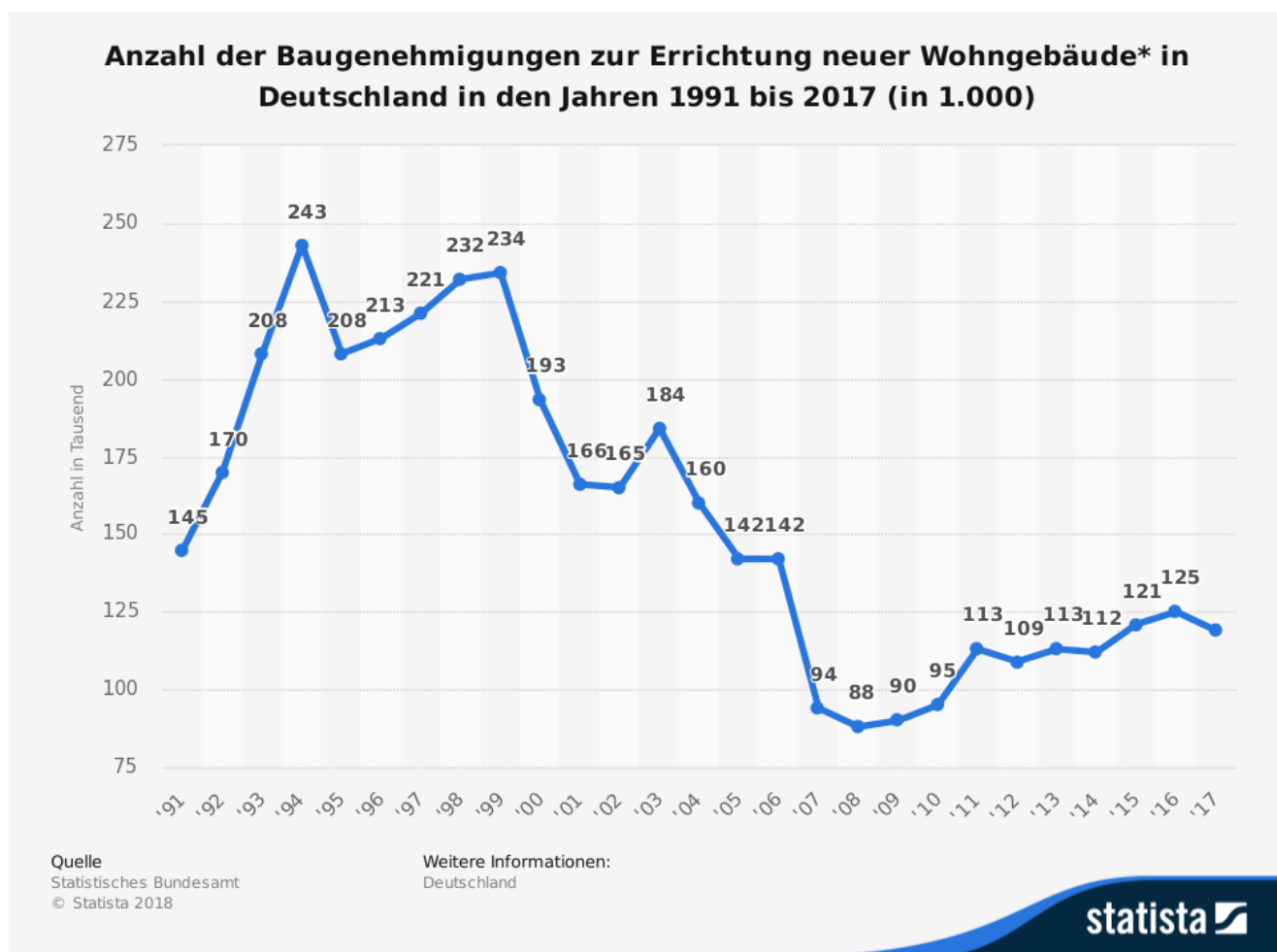
12 BGBl. I 1994, Seite 1184.

13 Seithel, Rolf (Abteilungsleiter in der Oberfinanzdirektion Karlsruhe): Neue Entwicklungen bei der steuerlichen Wohnungsbauförderung, in: Bundessteuerberaterkammer (Hrsg.): Steuerberaterkongress-Report 1991, München 1991, Seite 197ff.

14 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. „Förderung des Mietwohnungsneubaus mittels steuerlicher Sonderabschreibungen“, Bundestags-Drucksache 18/8378.

15 Vgl. zu dieser Debatte Sigismund, Markus: Wirkungsanalysen zur Eigenheimzulage zielgenau?, in: Forum Wohneigentum (Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung), Heft 1, 2003, unter: <https://www.vhw.de/publikationen/forum-wohnen-und-stadtentwicklung/archiv/archiv-detail/magazin/heft-12003-vhw-projekt-nachfrageorientierte-wohnungspolitik/>, abgerufen am 24. August 2018.

16 Die Grafik wurde anstelle von Abbildungen zur Bautätigkeit gewählt, weil sie die Entwicklung über den längsten Zeitraum wiedergibt.



Eine Analyse des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) aus dem Jahr 2002 bewertet die Daten wie folgt:

„Schon im Jahre 1987, nach der damaligen Volkszählung (VZ) und Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ), folgte das Statistische Bundesamt, dass sich die Wohnungsversorgung gegenüber den vorangegangenen Zählungen ganz erheblich verbessert hat: Rund 6,6 Mill. zusätzliche Wohnungen – im Vergleich zur GWZ 1968 – standen einer Zunahme der wohnberechtigten Bevölkerung um nur rund 1 Mill. Einwohner (seit 1970) gegenüber; kräftiger gestiegen war die Zahl der Privathaushalte, gegenüber 1968 um mehr als ein Viertel. Die weitgehend entspannte Wohnungsmarktlage im Jahr der Zählung 1987 ist insofern beachtlich, als die Wohnungsbautätigkeit im Verlauf der 80er Jahre rückläufig war. Wenig später setzte im früheren Bundesgebiet ein neuer Aufschwung ein. Er verstärkte sich boomartig bis etwa zum Jahre 1995; danach fielen zunächst der Mietwohnungsbau und später, im Jahre 2000, der Eigenheimbau deutlich zurück. Von 1987 bis 2000 sind in Westdeutschland 5,25 Mill. Wohnungen durch Neubau und Ausbau hinzugekommen. ... Bis zum Ende der 90er Jahre hat sich die Wohnungsmarktsituation wieder entspannt – es gab eher Angebotsüberhänge, ...

Diese Einschätzung gilt erst recht für das Gebiet der neuen Länder. Von 1991 bis 1997 war auch dort die Wohnungsbautätigkeit – infolge der besonderen Förderung mittels Investitions-

zulagen und Sonderabschreibungen – außerordentlich hoch. ... Infolge der überzogenen steuerlichen Förderung ist in den neuen Ländern zu viel und zu teuer gebaut worden, außerdem mehr im Umland als in den Städten selbst. Die Förderung zielte eigentlich auf den Mietwohnungsbau, entstanden sind aber sehr viele Eigenheime und Eigentumswohnungen, die nicht auf Dauer vermietet wurden, sondern nach und nach zum Kauf angeboten werden.“¹⁷

Die Arbeitsgruppe „Wirkungsanalyse Eigenheimzulage“ des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU kommt im Hinblick auf die Eigenheimzulage zu folgendem Ergebnis:

„Die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums hat in Deutschland seit 1996 bis 2000 mit 2,6 Mio. Grundförderungen eine kräftige Belebung erfahren. Über alle Förderkategorien erhöhte sich die Anzahl der mit Zulagen geförderten Eigentumsmaßnahmen von rd. 260.000 in 1996 auf über 660.000 in 1999. Im Jahr 2000 setzte ein Rückgang um 6 % ein, der sich im weiteren Verlauf — wie die Daten der Genehmigungen und Fertigstellungen zeigen — deutlich beschleunigte. Wenngleich auch besondere Faktoren die dynamische Belebung der Wohneigentumsbildung im Untersuchungszeitraum begünstigten, ist dennoch davon auszugehen, dass die progressionsunabhängige, leicht zu berechnende Neuregelung der Förderung einen erheblichen Anteil an dieser Entwicklung hat. Das Ziel einer Belebung der Eigentumsbildung wurde erreicht. ... Ein wesentliches Ziel des Eigenheimzulagen-Gesetzes war die verstärkte Förderung für Familien mit Kindern. Die Analyse der Kinderzulagen zeigt, dass dieses sozialpolitische Ziel in hohem Maße erreicht wurde. Während in der Bundesrepublik Deutschland Familien mit Kindern ein Drittel aller Haushalte stellen, wurden in fast 60 % aller Förderfälle zugleich eine oder mehr Kinderzulagen ausgezahlt.“¹⁸

Hingegen schreibt Professorin Gisela Färber:

„Die stärkere Inanspruchnahme der Eigenheimzulage setzte erste ein, als der Bau von Wohnungen in West- und Ostdeutschland seinen Höhepunkt überschritten hatte.“

„Deutlich stärkere Effekte für die Entscheidung zugunsten von Wohnungseigentum zur Selbstnutzung dürften von den sinkenden Hypothekenzinsen ausgegangen sein.“

„Der Rückgang bei den Baufertigstellungen im Jahr 2000 ist ebenfalls kaum auf die Absenkung der Einkommensgrenzen bei der Eigenheimzulage zurückzuführen.“¹⁹

17 Bartholmai, Bernd: Wohnungsbau und Eigentumsbildung – Für eine einfachere und effizientere Wohneigentumsförderung, in: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 22/2002, Seite 354f.

18 Arbeitsgruppe „Wirkungsanalyse Eigenheimzulage“ des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996 bis 2000, Bonn 2002, Seite unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Immobilienmarktbeobachtung/ProjekteFachbeitraege/Wohneigentum/DL_Bericht_Eigenheimzulagenbericht.pdf?blob=publicationFile&v=3, abgerufen am 24. August 2018.

19 Färber, Gisela unter Mitarbeit von Sandra Renn: Wirkungen der Eigenheimzulage, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen, 1. Auflage 2003, Seite 42.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sprach sich in seinem Jahresgutachten 2003/2004 für eine Abschaffung der Eigenheimzulage aus:

„Denn die Eigenheimzulage dürfte nur für sehr wenige Nachfrager der Entscheidungsgrund für den Kauf oder Bau einer eigenen Immobilie sein.“

Die Eigenheimzulage, so der Sachverständigenrat, habe sich überlebt. Angesichts eines in vielen Regionen gesättigten Wohnungsmarkts, zunehmender Leerstände und des zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs in den kommenden Jahrzehnten solle der Staat den Immobilienmarkt nicht mehr fördern.²⁰

In seinem aktuellen Jahresgutachten 2017/2018 erweiterte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angesichts der laufenden Diskussion seine Kritik:

„In der Wohnungspolitik wird darüber diskutiert, das zusammen mit der Eigenheimzulage abgeschaffte Baukindergeld wieder einzuführen. Davon erhoffen sich manche, dass Familien mit Kindern eher Wohneigentum bilden. Die Abschaffung der Eigenheimzulage und des Baukindergelds war gerechtfertigt, weil sie eine stärkere Verbreitung von Wohneigentum nicht erreichte, erhebliche Mitnahmeeffekte hatte und vermutlich zu Immobilienpreissteigerungen führte.“²¹

Daten zur Eigentumsquote in ausgewählten Jahren zwischen 1991 und 2009 sind dem Datenreport 2008 und Datenreport 2011²² entnommen und in folgender Tabelle zusammengefasst:

-
- 20 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2003/2004, Textziffer 478.
- 21 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2017/2018, Kasten 1, Seite 26.
- 22 Datenreport 2009, Seite 227, und Datenreport 2011, Seite 207, Herausgeber: Statistisches Bundesamt (Destatis) und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), in Zusammenarbeit mit: Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). In neueren Ausgaben fehlt die Darstellung oder die Daten sind anders ausgewertet.

Eigentumsquote¹ privater Haushalte in Deutschland 1991 - 2009										
Haushaltsmerkmal	Westdeutschland					Ostdeutschland				
	1991	1996	2001	2006	2009	1991	1996	2001	2006	2009
	in %									
Insgesamt	39,9	40,0	42,5	44,7	42,8	24,8	26,0	32,8	33,4	31,7
Ausgewählte Haushaltstypen										
Alleinstehend, Mann	15,7	21,2	22,1	26,3	26,8	13,0	10,1	18,3	17,8	20,8
Alleinstehend, Frau bis 64 Jahre	21,1	18,5	19,6	22,3	17,4	8,7	7,2	14,5	13,1	11,4
Alleinstehend, Frau ab 65 Jahre	30,5	33,0	38,6	41,2	40,8	14,3	11,4	19,4	17,7	17,2
(Ehe-) Paare ohne Kinder	45,0	46,4	51,3	53,9	53,3	31,0	30,4	38,7	42,1	39,7
(Ehe-) Paare mit Kindern bis 16 Jahre	45,3	49,1	50,7	52,6	52,1	25,1	34,3	42,6	47,1	38,0
(Ehe-) Paare mit Kindern ab 17 Jahre	69,9	62,5	67,8	68,7	66,4	42,4	41,7	58,8	62,6	68,2
Alleinerziehende	38,8	30,1	26,5	25,9	23,8	12,5	16,3	18,2	14,9	15,1
Alter des Haushaltsvorstandes										
Bis 40 Jahre	23,8	25,3	22,8	23,5	23,3	20,8	21,6	22,7	21,5	18,1
41 - 65 Jahre	50,3	48,4	52,0	53,1	46,4	29,1	32,6	39,7	42,5	41,4
66 Jahre und älter	42,3	45,1	51,3	55,7	52,8	23,4	19,8	32,4	32,4	29,7
Einkommensquintil²										
Unterstes Quintil	28,2	25,5	26,2	25,2	23,2	24,7	19,5	23,9	21,0	20,9
Zweites Quintil	34,8	33,8	37,1	39,1	34,2	24,7	28,2	36,7	29,8	30,6
Mittleres Quintil	34,8	38,3	43,2	41,4	44,4	22,5	28,4	32,7	41,9	37,5
Viertes Quintil	41,6	43,6	45,3	52,4	49,9	28,7	29,1	37,2	38,9	33,2
Oberstes Quintil	50,2	52,7	54,8	58,3	52,7	28,5	27,9	42,2	48,8	44,9
Haushalte mit Arbeitslosen	20,0	30,5	28,4	21,5	20,3	25,9	30,9	30,9	28,4	19,3

¹ Anteil der Haushalte in selbst genutztem Wohneigentum an allen Haushalten.

² Jedes Quintil umfasst 20 % aller nach dem bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen geordneten Haushalte.

Datenbasis: SOEP 1991, 1996, 2001, 2006 und 2009.

Das Statistische Bundesamt erläutert im Datenreport 2011 die wichtigsten Ergebnisse der Auswertung:

„In Ostdeutschland kam es nach 1990 zu einem deutlichen Anstieg der Eigentümerquote. Durch diverse Maßnahmen zur Wohneigentumsförderung ist der Anteil von sehr niedrigen 26% im Jahr 1991 auf immerhin 32 % im Jahr 2009 gestiegen. ...

Die Differenzierung nach dem Alter des Haushaltsvorstandes und nach Haushaltstypen weist auf einen eindeutigen Zusammenhang zwischen Eigentümerstatus und Lebenszyklus. ...

Im Durchschnitt aller Haushalte gibt es nach wie vor Unterschiede zwischen Ost und West. ...

Im Zeitverlauf 1991 bis 2009 hat der Zusammenhang von Wohneigentum(erwerb) und Einkommen in West- wie Ostdeutschland weiter zugenommen. ...“

5. Planungen zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsbaus in der 18. Wahlperiode

2016 beabsichtigte die damalige Bundesregierung, möglichst zeitnah private Investoren zum Neubau von Mietwohnungen anzuregen, die dem sozialen Wohnungsmarkt insbesondere in Gebieten mit einer angespannten Wohnungslage zur Verfügung stehen sollten. Die einzuführende Sonderabschreibung im nun freigewordenen § 7b EStG sollte im Jahr der Anschaffung oder Herstellung und in dem darauf folgenden Jahr bis zu 10 Prozent, im dritten Jahr bis zu 9 Prozent betragen. Parallel dazu hätte die lineare Gebäudeabschreibung von jährlich 2 Prozent nach § 7 Abs. 4 EStG in Abzug gebracht werden dürfen. Somit hätten innerhalb des Begünstigungszeitraums insgesamt bis zu 35 Prozent der förderfähigen Anschaffungs- oder Herstellungskosten steuerlich berücksichtigt werden können. Der Bauantrag/die Bauanzeige hätte in den Jahren 2016 bis Ende 2018 gestellt werden müssen. Diese steuerliche Regelung sollte nur für bestimmte Fördergebiete gelten und ergänzend zu den von den Ländern initiierten Förderprogrammen laufen.²³

Die Entscheidung, einer (indirekten) steuerlichen Förderung den Vorzug vor einer direkten Förderung zu geben, erläutert die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage. Eine direkte Förderung zum Beispiel mit einer Investitionszulage sei im Vorfeld der Erstellung des Gesetzentwurfs mit den Ländern diskutiert worden, habe aber keine Mehrheit gefunden. Die finanziellen Auswirkungen einer Förderung durch eine indirekte Steuersubvention wie zum Beispiel eine Sonderabschreibung seien temporär, da sie sich durch die späteren geringeren Abschreibungen wieder ausglich. Bei einer direkten Förderung mit einer Zulage wären hingegen höhere Steuerausfälle zu erwarten, da die direkte Förderung gewinnunabhängig wirke und die dafür eingesetzten Mittel nicht regenerierbar seien.

23 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus, Bundestags-Drucksache 18/7736 (Bundesrats-Drucksache 67/16).

Die Bundesregierung führte weiter aus, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit neben dieser steuerlichen Maßnahme einen Zehn-Punkte-Plan vorgelegt habe, mit dem weitere wichtige Maßnahmen zur Verbesserung des Mietwohnungsbaus umgesetzt werden sollten.²⁴

Zu dem oben genannten Gesetzentwurf hat der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 25. April 2016 eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Nachstehend sind die wesentlichen Kritikpunkte der Sachverständigen zusammengestellt, in denen es unter anderem um die Wirkungen einer Sonderabschreibung, aber auch um die Ausgestaltung im Hinblick zum Beispiel auf die förderfähigen Kosten geht.

Der **Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW)** hat in seiner Stellungnahme zwar grundsätzlich die Einführung einer steuerlichen Sonderabschreibung zur Förderung des Mietwohnungsneubaus befürwortet, da dieses Instrument in seinen Augen insbesondere Investoren, darunter auch private Klein-Investoren, motiviere, sich am Mietwohnungsneubau zu beteiligen - allerdings auch darauf hingewiesen, dass die Abschreibung für andere Investorengruppen, die Abschreibungen nicht nutzen können, wie beispielsweise steuerbefreite Vermietungsgenossenschaften, keine Motivation biete, sich zu beteiligen. Daher befürwortete der GdW alternativ eine Investitionszulage.²⁵

Der **Deutsche Städtetag** sprach sich mit dem gleichen Argument ebenfalls für die Schaffung einer Investitionszulage aus, genauso wie der **Verband der Berlin-Brandenburgischen Wohnungsunternehmen**, der dies insbesondere für den Metropolenraum Berlin-Brandenburg empfahl.^{26,27} Gegen das Modell einer Sonderabschreibung sprach sich auch die **KUB Kommunal- und Unternehmensberatung** aus. Sie befürwortete eine Investitionszulage, mit der durch dauerhafte Belegungsbindung für Haushalte unterhalb der jeweiligen Einkommensgrenzen ihrer Ansicht nach ein langfristiger Beitrag für die soziale Wohnraumversorgung erzielt werden könne. In diesem Zusammenhang wies sie darauf hin, dass im unteren Preissegment ohnehin nur die kommunalen Unternehmen sowie Wohnungsbaugenossenschaften agierten.²⁸

24 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. „Förderung des Mietwohnungsneubaus mittels steuerlicher Sonderabschreibungen“, Bundestags-Drucksache 18/8378.

25 <https://www.bundestag.de/blob/419764/54ac0a0928fb4b9324e4ef4388bdba37/03-gdw-data.pdf>, abgerufen am 2. August 2018.

26 <https://www.bundestag.de/blob/419654/71a248d4997abfe9193211f25be51476/07-dt--staedtetag-data.pdf>, abgerufen am 2. August 2018.

27 <https://www.bundestag.de/blob/419792/7e1836d5a7d0d7b74acb50cea63505a5/13-bbu-data.pdf>, abgerufen am 2. August 2018.

28 <https://www.bundestag.de/blob/419824/8dc817eed99d04935da652d84c8875e5/12-kub-data.pdf>, abgerufen am 2. August 2018.

Der **Deutsche Mieterbund** vertrat die Ansicht, dass eine Mietpreisobergrenze unverzichtbar sei, da Investoren sonst nicht davon abgehalten werden könnten, die hohe Marktmiete zu nehmen, um ihre Renditen zu erhöhen.²⁹

Dies hob auch die **UTB Projektmanagement und Verwaltungsgesellschaft** hervor.³⁰

Prof. Dr. Frank Hechtner (Freie Universität Berlin) wies darauf hin, dass bei einer steuerlichen Sonderabschreibung unterschiedliche Effekte für die Steuerpflichtigen in Abhängigkeit der persönlichen Verhältnisse im Bereich der progressiven Einkommensbesteuerung auftraten. Außerdem ändere sich nicht die Höhe des gesamten Abschreibungsvolumens, sondern es erfolge nur eine Verschiebung der Abschreibungen in zeitlicher Hinsicht. Im Übrigen plädierte er dafür, den maximal berücksichtigungsfähigen Anschaffungs- bzw. Herstellungswert auf 1.800 Euro pro qm, sowie die tatsächlichen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten auf 2.800 Euro pro qm zu begrenzen, da höhere Kappungsgrenzen seiner Ansicht nach nicht zielführend mit Blick auf das einfache bis mittlere Preissegment an Wohnraum seien. Einbezogen werden sollten des Weiteren nicht nur Neubauobjekte, sondern auch der Ausbau von Dachgeschossen.³¹

Der Eigentümerverband **Haus & Grund Deutschland** war der Meinung, dass die bisher geplante Sonderabschreibung Spekulanten anziehe, die auf eine kurzfristige Steuerersparnis aus seien und danach das Objekt wieder abstießen. Deswegen plädierte er alternativ für eine höhere lineare Gebäudeabschreibung von mindestens drei Prozent sowie eine Senkung der Grunderwerbsteuer. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass zahlreiche Gebäudeteile, wie Dämmung oder Heizungsanlage, nur noch auf maximal 30 Jahre ausgelegt seien, was dafür spräche, Gebäude künftig in dieser kürzeren Zeitspanne abschreiben zu können.³²

Das **Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)** erwartete vom Modell der Sonderabschreibungen in der geplanten Form kaum zusätzliche Impulse insbesondere für den Wohnungsbau im niedrigen Qualitätssegment. Große Teile der begünstigten Bauvorhaben würden durch den benötigten zeitlichen Vorlauf ohnehin durchgeführt werden. Entscheidend sei vielmehr die zusätzliche Erschließung von Bauland, was allerdings auch durch eine Sonderabschreibung nicht beschleunigt werden könne. Befürwortet wurde eine „sozialgerechte Bodennutzung“, bei der Investoren verpflichtet werden, Wohnraum teilweise zu günstigen Kaufpreisen bzw. Mieten weiterzugeben, während im Gegenzug Grundstücke vergünstigt bereitgestellt werden. Sinnvoll erschienen dem Institut gesondert auszuweisende Stadtentwicklungsgebiete sowie die Nachverdichtung und Schließung von Baulücken. Gegenüber einer steuerlichen Sonderabschreibung sei bei einer Investitionszulage jedoch mit geringeren Mitnahmeeffekten zu rechnen, außerdem

29 <https://www.mieterbund.de/presse/pressemeldung-detailansicht/article/35950-steueranreize-fuer-wohnungsbau-gestoppt.html>, abgerufen am 2. August 2018.

30 <https://www.bundestag.de/blob/419968/c9e7f0d6fdecc2ddc3bbeabd9761209f/01---utb-data.pdf>, abgerufen am 2. August 2018.

31 <https://www.bundestag.de/blob/420004/415d30ac5ed2b3dd0faea96938331ff7/09-hechtner-data.pdf>, abgerufen am 2. August 2018.

32 https://www.hausundgrund.de/presse_1132_Mietwohnungsbau_Langfristige_Engagements_f%C3%B6rdern_statt_Steuersparmodelle_schaffen_20160120.html, abgerufen am 2. August 2018.

sei diese grundsätzlich vorzuziehen durch die Möglichkeit selbige als Substitut für eventuell fehlendes Eigenkapital einzusetzen. Bezüglich der Kappungsgrenzen empfahl das DIW eine deutliche Senkung. Eine Obergrenze von 1.500 Euro förderfähiger Kosten bei maximal 2.000 Euro Gesamtkosten pro qm sei sinnvoll, um mehr Bautätigkeit im niedrigen Qualitätssegment zu erreichen und könne zudem den starken Preisauftrieb im Neubausegment verlangsamen.³³

Im Juli 2016 erklärten die Koalitionsfraktionen, dass der Gesetzentwurf, auch aufgrund der Erkenntnisse aus der öffentlichen Anhörung, weiter verfolgt werde. Die SPD habe keine neue Subvention von Unternehmen schaffen, sondern den sozialen Mietwohnungsneubau fördern wollen. Abgeordnete der Fraktion der CDU/CSU hielten es dagegen für überflüssig, den sozialen Wohnungsbau gezielt steuerlich zu fördern, weil es bereits viele andere Förderprogramme gebe, die dieses Segment des Mietwohnungsbaus ansprächen.

Ein Kompromissvorschlag, nach dem die Fraktion der SPD ihre Forderung nach einer Mietobergrenze für die geförderten Wohnungen zurücknehmen und die Fraktion der CDU/CSU im Gegenzug einer Verringerung der förderfähigen Obergrenzen zustimmen solle, fand keine Mehrheit.³⁴

* * *

33 <https://www.bundestag.de/blob/419768/95a8244952bde0d96c25390071d7b6d6/08-diw-data.pdf>, abgerufen am 2. August 2018.

34 Neuerer, Dietmar: SPD brüskiert eigene Ministerin, Handelsblatt vom 5. Juli 2016.