

fung im Bereich Vermietung und Verpachtung von 170,27 Mrd. DM aus.<sup>1</sup> Die Untersuchung beschäftigt sich außer mit den oben genannten Aspekten auch mit diesem Phänomen.

## **2. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes und Aufbau der Arbeit**

Bei der Analyse der Wirkungen von Subventionen wird zwischen der formalen und der effektiven Inzidenz unterschieden. Bei der formalen Inzidenz betrachtet man die direkten Wirkungen von Subventionen beim Subventionsempfänger. Demgegenüber geht man bei der effektiven Inzidenz einen Schritt weiter und bezieht die Einflüsse der Subventionsgewährung auf die Märkte mit in die Betrachtung ein. Die Untersuchung beschränkt sich hauptsächlich auf die formalen Inzidenzwirkungen.

Bei der Wohnungspolitik muß zwischen der Wohnungsbau- und der Wohneigentumspolitik unterschieden werden. Ziel der Wohnungsbaupolitik ist die Sicherung und Erweiterung des Wohnraumangebotes. Die Marktmieten sollen dadurch unter dem Niveau gehalten werden, das sich ohne Förderung einstellen würde, was letztendlich den Mietern zugute kommt. Der Gesetzgeber wählt hierzu die Objektförderung, indem die Vermieter subventioniert werden. Die Untersuchung beschränkt sich bei der Analyse der wohnungsbaupolitischen Maßnahmen auf diese direkten Vergünstigungen, die bei den Vermietern wirksam werden.

Bei Immobilieninvestitionen handelt es sich um komplementäre Investitionen in die Bebauung und in Grund und Boden. Von der staatlichen Wohnungsbauförderung sind deshalb neben den Mietern und den Investoren vor allem die Bodenbesitzer betroffen.<sup>2</sup> Die Menge des bebaubaren Bodens ist im wesentlichen von politischen Entscheidungen abhängig. Eine verstärkte Wohnungs-

---

<sup>1</sup> Nach Abzug der Vorleistungen, der Abschreibungen zu Wiederbeschaffungspreisen und der Kapitalkosten verbleibt eine Nettowertschöpfung ca. 30 Mrd. DM. Eigene Berechnung auf der Grundlage der VGR und den Statistiken der Deutschen Bundesbank.

<sup>2</sup> Außerdem kommt eine Ausweitung der Bautätigkeit den Anbietern von Bauleistungen zugute. Dabei handelt es sich allerdings weitgehend um Konkurrenzmärkte, so daß Verteilungswirkungen über die auslastungsgradabhängigen sektorenspezifischen Gewinne nicht anfallen.

bauförderung bedeutet zugleich auch eine Erhöhung der Nachfrage nach bebaubarem Boden. In Abhängigkeit von der Angebotselastizität des Bodens<sup>1</sup> muß damit gerechnet werden, daß ein entsprechender Teil der Fördermittel in Baulandpreisstegungen versickert, ohne im gewollten Umfang zur Vergrößerung des Wohnraumangebotes beizutragen. Mit anderen Worten heißt dies, daß ein Teil der Fördermittel auf die Bodenpreise überwältzt wird. Von diesen Verteilungswirkungen wird weitgehend abgesehen.

Die Wohneigentumspolitik verfolgt eigene Ziele. Hier geht es darum, breiten Schichten der Bevölkerung zu selbstgenutztem Wohneigentum zu verhelfen. Gefördert wurde deshalb bis vor kurzem der Erwerb von Wohnungen aus dem Bestand gleichermaßen wie die Neuerstellung selbstgenutzten Wohneigentums. Seit ein paar Jahren steht die Wohneigentumspolitik wieder verstärkt im Dienst der Wohnungsbaupolitik. Die Untersuchung beschränkt sich auch hier auf die direkten Subventionswirkungen.<sup>2</sup>

Im Umfang der Förderung ändert sich zunächst die Einkommensverteilung bzw. das persönlich verfügbare Einkommen der Geförderten. Wohnungsbaupolitik und Wohneigentumspolitik sind aber auch Vermögenspolitik. Wenn vor allem die Wohnungsbaupolitik nicht explizit so verstanden wird, hat sie doch auch immer Wirkungen auf die Verteilung des Neuvermögenszugangs. Die Wirkungen auf die Vermögensverteilung gehen weit über den Umfang der Fördermittel bzw. der direkten Subventionen hinaus. Sie unterscheiden sich von diesen zum einen durch induzierte Verhaltensänderungen der Geförderten, im wesentlichen durch Änderungen des Sparverhaltens, zum anderen durch zu erwartende Wertsteigerungen des geschaffenen Vermögens. Da Vermögen meist wiederum

---

<sup>1</sup> Der Baulandbericht der Bundesregierung kommt zu dem Ergebnis, daß mit den derzeitig vorhandenen baureifen Grundstücken insgesamt nur ca. 2/3 des Wohnraumbedarfs gedeckt werden könnten. Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Baulandbericht 1993, Bonn 1993, S. 47. Es kann allerdings nicht davon ausgegangen werden, daß dieses baureife Land tatsächlich den Wohnungsmärkten aktuell zur Verfügung steht, da sich das Halten von Bauland in den letzten Jahrzehnten als lukrative Kapitalanlage erwiesen hat, so daß das faktische Baulandangebot hinter dem theoretisch verfügbaren zurückbleibt.

<sup>2</sup> Hier sind ebenfalls Teilüberwälzungen denkbar. So stellt die Förderung des Erwerbs gebrauchten Wohneigentums sicherlich in gewissem Umfang eine Preisstütze auf den Märkten für Gebrauchtimmobilien dar.

Einkommen abwirft, bestehen Rückwirkungen aus der Vermögensverteilung auf die Einkommensverteilung. Von diesen Sekundärwirkungen wird abgesehen.

Steuerliche Wohnungsbauförderung und Wohneigentumspolitik finden im Rahmen des bestehenden Steuersystems statt. Als Förderung werden vom Gesetzgeber i.d.R. nur solche Maßnahmen verstanden, die von der allgemeinen Praxis der Besteuerung abweichen. Diese Besteuerungspraxis soll im folgenden als Normalbesteuerung bezeichnet werden. Das ursprüngliche Anliegen des Verfassers bestand darin, die Subventionen ebenfalls nur in diesem Sinne zu untersuchen. Wie sich aber herausstellte, kann das bestehende Steuersystem nicht als Nulllinie der Subvention aufgefaßt werden, denn es enthält bereits Vergünstigungselemente, die mit in die Betrachtung aufgenommen werden müssen. Nur auf diese Weise können die vom Gesetzgeber gezielt eingesetzten Fördermaßnahmen abschließend beurteilt werden.

Die Besteuerung erfolgt originär aus fiskalischen Zielsetzungen. Die Praxis der Einkommensbesteuerung soll bestimmten in der Finanzwissenschaft entwickelten Grundsätzen entsprechen. Um eine steuersystematische Analyse vornehmen zu können, muß deshalb von den Grundsätzen der Einkommensbesteuerung ausgegangen werden. Abzüge von der Bemessungsgrundlage des zu versteuernenden Einkommens, die auf den ersten Blick scheinbar die gleiche Wirkung haben, wie beispielsweise Aufwendungen für Schuldzinsen, können in einem Fall steuersystematisch berechtigt sein, in einem anderen Fall nicht. Das bestehende Steuersystem fußt zwar in der Finanzwissenschaft, erfährt aber seine konkrete Ausgestaltung durch politische Entscheidungen und durch die steuerjuristische Wissenschaft. Abweichend von den in der Finanzwissenschaft entwickelten Grundsätzen werden ökonomische Tatbestände, wie beispielsweise die Erfassung des Nutzwerts selbstgenutzten Wohneigentums, in der steuerjuristischen Wissenschaft anders interpretiert. Deshalb soll auf unterschiedliche Ansichten kurz eingegangen werden.

Immobilien sind private Investitionen, bei denen die Aufwendungen und Erträge sich auf mittlere Sicht mindestens entsprechen müssen. Sie weisen aber einige Besonderheiten auf, die es schwierig machen, Aussagen über den Förderbedarf bzw. über die steuerlich relevanten Ertrags- und Aufwandskomponenten zu treffen. Gründe sind vor allem die Langfristigkeit der Kapitalbindung und das empirische Phänomen, daß sich Investoren zunächst einmal scheinbar mit einer niedrigeren Rendite zufrieden geben (müssen), als sie auf dem Kapitalmarkt

erzielen können. Zur Beurteilung der Notwendigkeit und der Wirkungen staatlicher Subventionen ist es deshalb zunächst sinnvoll, die charakteristischen Eigenschaften von Investitionen in Wohnimmobilien unabhängig von der Besteuerung kurz zu betrachten, um anschließend die Subventionen bzw. die Praxis der Besteuerung der Aufwendungen und Erträge einer kritischen Würdigung unterziehen zu können.

Entsprechend diesen Problemen gliedert sich die Untersuchung in vier Teile. Im ersten Teil werden die Grundlagen der Einkommensbesteuerung sowie die Charakteristika der Investitionen in Wohnimmobilien dargelegt. Außerdem wird in diesem Teil gezeigt, daß die Erträge von Wohnimmobilien innerhalb der Einkommensteuer höchst unterschiedlich behandelt werden. Darauf aufbauend werden im zweiten und dritten Teil der Untersuchung die Maßnahmen zur Förderung der Erstellung von Wohnraum und des Erwerbs selbstgenutzten Wohneigentums analysiert, wobei zugleich der jeweilige steuersystematische Hintergrund einer kritischen Würdigung unterzogen wird. Im vierten Teil werden die Ergebnisse zusammengefaßt.