

# Hans-Udo Borgaes Waltraut Koopmann Die neue Sonderabschreibung für Wohngebäude\*

Je geringer das Haushaltseinkommen, desto größer ist der Einkommensanteil, der für die Befriedigung der Wohnbedürfnisse aufzuwenden ist. Insbesondere kinderreiche und unvollständige Familien leiden unter einer unzureichenden Wohnungsverorgung<sup>1</sup>. Vor diesem Hintergrund wird Wohnungsbaupolitik vorwiegend als Sozialpolitik legitimiert, d. h. die offizielle Zielsetzung gibt vor, daß die staatlichen Förderungsmaßnahmen den sog. einkommensschwachen Schichten zugute kommen.

Obwohl auf diese Sparte der »Sozialpolitik« – nach der Förderung der gewerblichen Wirtschaft – der zweitgrößte Subventionsanteil entfällt<sup>2</sup>, scheint uns fraglich zu sein, ob der enorme Mitteleinsatz tatsächlich zu den gewünschten Effekten führt. Die Zweifel betreffen grundsätzlich den gesamten Subventionskomplex und gründen sich darauf, daß der Staat, der nicht selber als Bauherr auftritt, diese Sozialpolitik über ein umfangreiches Förderungsnetz (Darlehen, Zuschüsse etc.) an die Funktionsweise privatwirtschaftlich organisierter Marktprozesse bindet<sup>3</sup>.

Verstärkt treten die Probleme derartiger Marktergänzungen in dem Bereich auf, in dem die staatliche Förderung über Steuerverzichte erfolgt. Da der Staat hier nicht auf der Ausgabenseite tätig wird, wird zum einen die Dimension dieser Förderung und damit deren Beitrag zur Finanzkrise verdeckt. Zum anderen knüpft der Steuerverzicht<sup>4</sup> – und dieses scheint uns der zentrale Aspekt zu sein – an bestehende Einkommensprivilegien an<sup>5</sup>. Dagegen steht die offizielle Behauptung, daß die

\* An der Konzipierung und Diskussion des Aufsatzes hatte Gerd Winter großen Anteil.

1 Vgl. den 2. Familienbericht der BReg., BT-Drs. 7/3502, S. 98 ff. und Stat. Bundesamt Wiesbaden, Stat. Jahrbuch 1977, S. 420 f.

2 Im Haushaltsjahr 1976 wurden dafür fast 6,7 Mrd. DM veranschlagt; das ist die Summe aller Ausgaben (Darlehen, Schuldendiensthilfen, Zuschüsse) und der geschätzten Steuermindereinnahmen (Einkommen-, Gewerbe-, Vermögens- und Grundsteuer); von den Ausgaben sollen in einem späteren Zeitpunkt 1,3 Mrd. DM an die Staatskasse zurückfließen; eine Summe für einen späteren möglichen Steuerausgleich wird im Subventionsbericht nicht angegeben, vgl. Fünfter Subventionsbericht, BT-Drs., 7/4203, S. 138–160 und S. 244–253. Schon heute können für eine 1974 gebaute öffentlich geförderte Wohnung nur noch ca. 30% der tatsächlichen Kosten vom Mieter aufgebracht werden: einer geschätzten Kostenmiete ohne direkte und indirekte Subventionierung von monatlich ca. 14,- DM pro qm (nur ohne direkte Subventionierung 11,73 DM) steht eine durchschnittliche tatsächliche Miete von 4,12 DM gegenüber, vgl. Antwort der BReg auf die Parlamentarische Anfrage der CDU/CSU (BT-Drs. 8/1123) BT/Drs. 8/1436, S. 6.

3 Die dann noch verbleibenden Marktversagungen und die durch staatliche Interventionen zusätzlich bewirkten Versagungen werden durch eine direkte individuelle Förderung (insbes. Wohngeld) teilweise kompensiert.

4 Mit 3,0 Mrd. DM machen die Steuermindereinnahmen fast die Hälfte der Subventionsaufwendungen aus, vgl. BT-Drs. 7/4203, S. 253. Dazu kommen noch 1,3 Mrd. DM Bausparzuschüsse, vgl. ebd. S. 162. Berücksichtigt man ferner, daß etliche Nebeneffekte (insbesondere die Minderung des Einkommenssteueraufkommens durch die Absetzung der Bausparbeiträge) davon noch nicht erfaßt sind, so werden mindestens 1/3 der Mittel für die Eigentumsbildung eingesetzt. Die Wohngeld- und Heizölkostenzuschüsse machen demgegenüber nur 800 Mio. DM aus, vgl. ebd. S. 156.

5 Die Folgesubventionen (Modernisierungs- und Energiesparprogramme) sind zwangsläufig an diese

Steuerverzichte »breiten Bevölkerungsschichten« zugute kommen, indem diesem Adressatenkreis die Bildung von Wohneigentum ermöglicht wird. Im folgenden wollen wir am Beispiel der Sonderabschreibung für Wohngebäude nach § 7b EStG zeigen, aus welchen Gründen diese Zielsetzung nicht zu realisieren ist und welche Effekte stattdessen entstehen bzw. zu erwarten sind<sup>6</sup>.

Im ersten Teil wird nachgezeichnet, wie sich die Zielsetzung der Sonderabschreibung gewandelt hat. Es läßt sich zeigen, daß das Ziel ausreichender Wohnungsversorgung zunehmend durch Ziele der Vermögensbildung und daneben durch die der Konjunktursteuerung, also durch eine abstrakte, wohnungsversorgungsindifferente Wachstumsorientierung ersetzt worden ist.

Diese Entwicklung der Rechtsfigur Sonderabschreibung konfrontieren wir im zweiten Teil mit Daten über den faktischen Stand der Wohnungsversorgung, und zwar vor allem unter dem Gleichheitsaspekt. Die hier feststellbare Ungleichheit steht im Widerspruch zu dem Ziel der Umverteilung von Wohnraum, das zumindest auch der Sonderabschreibung immer gesetzt worden ist.

Diese Diskrepanz wird im dritten Teil erklärt. Hier werden wir herausarbeiten, daß und warum das explizite Ziel – die Umverteilung – faktisch pervertiert wird, und daß im zunehmenden Maße dieses Ziel auch formell, nämlich durch die Überdeckung mit anderen Zielen, infrage gestellt worden ist. Neben der schwerpunktmäßigen Kritik an den ausgebliebenen Umverteilungseffekten wird zu überprüfen sein, ob die sonstigen Ziele überhaupt zu realisieren sind.

### *1. Ziel und Strukturwandel der Sonderabschreibung*

Bis 1949 sieht das EStG keine Sonderabschreibung speziell für Wohngebäude vor. Zulässig sind lediglich die normalen Absetzungen nach § 7 EStG bei Gebäuden, deren Nutzung oder Verwendung zur Erzielung von Einkünften erfolgt<sup>7</sup>. Erst der mit beschränkten Gesetzgebungsbefugnissen ausgestattete Bizonenwirtschaftsrat fügt mit dem § 7b eine Sonderabschreibung für Wohngebäude ein<sup>8</sup>. Danach kann der Bauherr bei Gebäuden, die nach dem 31. 12. 1948 errichtet worden sind und die zu mehr als 80% Wohnzwecken dienen, erhöhte steuerliche Absetzungen von im Jahr der Herstellung und im folgenden Jahr jeweils 3% der Herstellungskosten vornehmen.

Angesichts besserer Gewinnmöglichkeiten in anderen Verwertungssphären bezweckt diese Maßnahme die Lenkung privaten Kapitals in den Wohnungsbausektor<sup>9</sup>, da der kriegsbedingte Wohnungsmangel für die Mehrheit der abhängig Beschäftigten Reproduktionsbedingungen geschaffen hat, die dem Wiederaufbau der Wirtschaft abträglich sind<sup>10</sup> und Quellen politischer Auflehnung darstellen<sup>11</sup>. Dabei

Vermögenspositionen gebunden. So werden z. B. die Wohneigentümer von 1978 bis 1982 4,35 Mrd. DM für energiesparende Investitionen erhalten, vgl. FAZ v. 22. 7. 78, S. 9.

<sup>6</sup> Diese Förderung ist das unumstrittene Lieblingsinstrument der Wohnungspolitik, vgl. dazu FAZ v. 3. 3. 77, S. 11, »Ein guter Paragraph wird noch besser« und die Ansprache des Bundeskanzlers auf dem Mietertag in Hamburg am 20. 5. 77, abgedruckt in: WM 1977, S. 157 ff.; zum ideologischen Stellenwert der Eigentumsorientierung vgl. Siegfried Neufert, Entstehungsbedingungen und Funktionen des Rechts der Eigenheimförderung, unveröff. MS, Frankfurt 1978, insbes. S. 257–262.

<sup>7</sup> Vgl. das EStG v. 27. 2. 1939 (RGBl. I, S. 297).

<sup>8</sup> § 1 Ziff. 3 des II. StNG v. 20. 4. 1949 (WiGBI. 1949, S. 69).

<sup>9</sup> Vgl. Projektgruppe Branchenanalyse TU Berlin, Industrialisierung des Bauens unter den Bedingungen des westdeutschen Kapitalismus, in: Kursbuch 27, Berlin 1972, S. 123.

<sup>10</sup> Diese Perspektive staatlicher Wohnungsbauförderung dokumentiert die Begründung zum 1. WoBauG mit dem Hinweis auf geminderte Arbeitsleistung infolge beengter Wohnverhältnisse, vgl. BT-Drs. I/567, S. 8.

<sup>11</sup> Die CDU/CSU »beobachtet« in ihrem Wohnungsprogramm v. 15. 7. 49 »mit tiefer Sorge, wie die

besteht insbesondere die Funktion der degressiven Abschreibungssätze darin, die Steuerschuld aus der Zeit der größten Wohnungsnot heraus auf bessere Zeiten zu verlagern, um dadurch bei den Unternehmen Geld für neue Investitionen freizusetzen. Daneben muß die Einführung der Sonderabschreibung im Kontext insgesamt umfangreicher Abschreibungsmöglichkeiten der §§ 7a–e EStG gesehen werden, durch die der Staat nach der 1948 getroffenen Grundentscheidung für eine dem sog. freien Spiel der Kräfte überlassene Marktwirtschaft über eine Begünstigung der Unternehmensgewinne die bestehenden Eigentumsverhältnisse zu stabilisieren beabsichtigt<sup>12</sup>. Die Steuerreform von 1953<sup>13</sup> reduziert die Mindestgrenze, bis zu der das begünstigte Gebäude Wohnzwecken dienen muß, auf 66⅓%, um auch den Wiederaufbau gemischt genutzter Gebäude in die Steuervergünstigung einzubeziehen<sup>14</sup>.

Die gleichzeitig begonnene und 1954<sup>15</sup> fortgeführte Ausdehnung auf die Erwerber von Kleinsiedlungen, Kaufeigenheimen und Eigentumswohnungen kündigt einen prinzipiellen Wandel in der Zielsetzung der Sonderabschreibung an, der zeitlich einer tendenziellen Bevorzugung von Familienheimen durch das gesamte System der staatlichen Wohnungsbauförderung entspricht.<sup>16</sup> Bestand Anfang der 50er Jahre noch vor allem die Notwendigkeit der unmittelbaren Reproduktionssicherung und damit der rein quantitativen Erhöhung des Wohnungsbestandes, so gewinnt mit der materiellen und ideologischen Stabilisierung des Wirtschaftssystems Mitte der 50er Jahre der mittelstandsspezifische Charakter staatlicher Wohnungsbaupolitik an Bedeutung<sup>17</sup>. Dementsprechend knüpft das Förderungsinstrumentarium des 2. WoBauG von 1956 weitgehend an bereits vorhandene Mittel an, indem direkte verlorene Zuschüsse durch Darlehen, Zins- und Tilgungssubventionen sowie Bürgschaften ersetzt werden<sup>18</sup>. Insgesamt steigt der Anteil der Kapitalmarktmittel bei der Finanzierung<sup>19</sup>. Diesem tendenziellen Kurswechsel in der Wohnungsbauförderung entspricht die Einbeziehung nur solcher Erwerber in die 7b-Abschreibung, die ein durch das 2. WoBauG speziell gefördertes Wohnobjekt erworben haben.

Die Änderungen Ende der 50er Jahre zielen schwerpunktmäßig auf die Eindämmung einzelner Mißbrauchsmöglichkeiten u. a. für gewerbliche Unternehmen und die Eigentümer von Luxuswohnungen. Dafür wird der mittelstandsspezifische Charakter dieser Finanzierungsform klarer herausgearbeitet<sup>20</sup>. So läßt das StÄndG v. 1958<sup>21</sup> die Inanspruchnahme der Sonderabschreibung nur noch bis zum Betrag

Wohnungsnot die geistigen, sittlichen und physischen Grundlagen unseres Volks- und Staatslebens bedroht ...«, vgl. Düsseldorf Leitsätze der CDU/CSU, abgedruckt in: Huster u. a., *Determinanten der westdeutschen Restauration 1945–1949*, Frankfurt/M. 1972, 2. Aufl., S. 429 ff., S. 448.

<sup>12</sup> Vgl. Huffschild, *Die Politik des Kapitals*, 9. Aufl., Frankfurt/M. 1973, S. 137 ff.; insgesamt begünstigt der weitgehende Steuerverzicht des Staates gegenüber der privaten Gewinnakkumulation die Selbstfinanzierungsquote der Wirtschaft, vgl. Hartwich, *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo*, Köln und Opladen 1970, S. 230 ff.

<sup>13</sup> Gesetz zur Änderung steuerlicher Vorschriften und zur Sicherung der Haushaltsführung v. 24. 6. 1953 (BGBl. I, S. 413).

<sup>14</sup> Zu der Diskussion um die Herabsetzung dieser Grenze vgl. Sten. Berichte des Deutschen Bundestages, 1. WP, S. 12. 911 ff.

<sup>15</sup> Mit dem Gesetz zur Neuordnung von Steuern v. 16. 12. 1954 (BGBl. I, S. 373).

<sup>16</sup> Diese Rangfolge bringt das 2. WoBauG v. 1956 in § 26 Abs. 1 und durch seinen Namen »Wohnungsbau- und Familienheimgesetz« zum Ausdruck; vgl. auch Blumenroth, *Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung*, Beiträge SWR 25, Münster 1975, S. 341 ff.

<sup>17</sup> Vgl. Riege, *Staatliche Wohnungsbaupolitik in der BRD* in: Korte (Hrsg.), *Soziologie der Stadt*, München 1972, S. 91.

<sup>18</sup> Vgl. § 42 2. WoBauG sowie Jansen, *Wohnungspolitik, Leitfaden durch ein kalkuliertes Chaos*, in: Kursbuch 27, a.a.O., S. 24.

<sup>19</sup> Vgl. den Wohnungswirtschaftsbericht der Deutschen Bau- und Bodenbank AG 1973, Tabelle S. 56.

<sup>20</sup> Vgl. BT-Drs. III/260 sowie III/1811; als Zielgruppen werden die »breiten« Schichten der Bevölkerung genannt.

<sup>21</sup> BGBl. I, S. 473.

Tabelle 1 Die Entwicklung des § 7b EStG

Rechtsquelle und zeitlicher Geltungsbereich	Gebäudeart	Zulässige Höhe d. Absetzungen im Jahr d. Herstellung bzw. Anschaffung u. i. d. folgenden Jahren	Höchstgrenze der begünstigten Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten	Begünstigung des Erst- oder Zweiterwerbs
1) <i>II. StNG v. 20. 4. 1949</i> (WiGBI. 1949, 69): nach dem 31. 12. 1948 und vor d. 1. 1. 1953 errichtete Gebäude	Gebäude, die zu mehr als 80% Wohnzwecken dienen, einschl. des Wiederaufbaus ganz oder teilweise kriegszerstörter Gebäude.	$2 \times 10\%$ $10 \times 3\%$	keine	nicht begünstigt
2) <i>StÄndG v. 26. 6. 53</i> (BGBl. I, 413): nach dem 31. 12. 1952 errichtete Gebäude mit Antrag auf Baugenehmigung vor d. 9. 3. 1960	Gebäude, die zu mehr als $66\frac{2}{3}\%$ Wohnzwecken dienen, einschließl. des Wiederaufbaus ganz oder teilweise kriegszerstörter Gebäude.	wie zu 1)	120 000,- DM bei Ein- und Zweifamilienhäusern, die nach dem 31. 12. 58 errichtet werden; sonst unbeschränkt.	Ersterwerb von Kleinsiedlungen, Kaufeigenheimen, Eigentumswohnungen und eigentumsähnlichen Dauerwohnrechten, soweit der Bauherr die Sonder-Abschreibung nicht bereits in Anspruch genommen hat.
3) <i>StÄndG v. 30. 7. 60</i> (BGBl. I, 616): Gebäude mit Antrag nach dem 8. 3. 60 und vor dem 10. 10. 62	wie zu 2)	$2 \times 7,5\%$ $8 \times 4\%$	wie zu 2)	wie zu 2), jedoch nur bei Kaufeigenheimen im Sinne des 2. WoBauG
4) <i>Gesetz zur Einschränkung d. § 7b EStG v. 16. 5. 63</i> (BGBl. I, 319): Gebäude mit Antrag auf Baugenehmigung nach d. 9. 10. 62 u. v. d. 1. 1. 65	Eigenheime, Eigensiedlungen, eigengenutzte Eigentumswohnungen, Kaufeigenheime, Trägerkleinsiedlungen u. Kaufeigentumswohnungen, die zu mehr als $66\frac{2}{3}\%$ Wohnzwecken dienen.	wie zu 3)	einheitlich 120 000,- DM	Ersterwerb von Kaufeigenheimen, Trägerkleinsiedlungen und Kaufeigentumswohnungen, soweit der Bauherr die Sonderabschreibung nicht bereits in Anspruch genommen hat.

<p>5) Gesetz zur Neuregelung d. Absetzungen f. Abnutzung bei Gebäuden v. 16. 6. 64 (BGBl. I, 353): Gebäude mit Antrag auf Baugenehmigung n. d. 31. 12. 64 u. v. d. 9. 5. 73 sowie n. d. 31. 12. 73 und v. d. 1. 1. 77.</p>	<p>Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Eigentumswohnungen, die zu mehr als 66⅓% Wohnzwecken dienen.</p>	<p>8 × 5%</p>	<p>150 000,- DM bei Einfamilienhäusern oder Eigentumswohnungen; 200 000,- DM bei Zweifamilienhäusern.</p>	<p>Ersterwerb bei Eigentumsübertragung innerhalb von 8 Jahren nach der Fertigstellung, soweit der Bauherr noch keine erhöhten Absetzungen in Anspruch genommen hat. Zweiterwerb bei Eigentumsübertragung innerhalb von 8 Jahren nach der Fertigstellung, wenn das Gebäude nach dem 30. 11. 74 angeschafft wird und weder Bauherr noch Ersterwerber bislang die Sonderabschreibung beansprucht haben.</p>
<p>6) Dritte VO über steuerliche Konjunkturmaßnahmen v. 7. 6. 73 (BGBl. I, 530): Antrag auf Baugenehmigung n. d. 8. 5. 73 u. v. d. 1. 1. 74.</p>	<p>begünstigt sind nur bestimmte Ausbauten und Erweiterungen an bereits bestehenden Gebäuden, nicht jedoch deren Neuerrichtung.</p>	<p>wie zu 5)</p>	<p>wie zu 5)</p>	<p>nicht begünstigt</p>
<p>7) Gesetz über steuerliche Vergünstigungen bei Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude v. 11. 7. 77 (BGBl. I, 1213): Errichtung oder Erstanschaffung n. d. 31. 12. 76; für den Erwerb ist dabei das Datum des schuldrechtl. Kaufvertrages maßgeblich.</p>	<p>ohne Rücksicht auf das Alter des Gebäudes Ein- oder Zweifamilienhäuser sowie Eigentumswohnungen, die zu mehr als 66⅓% Wohnzwecken dienen.</p>	<p>wie zu 5)</p>	<p>wie zu 5)</p>	<p>grundsätzlich jeder entgeltliche Erwerb</p>

der Herstellungskosten von 120 000,- DM zu, und das StÄndG v. 1960<sup>22</sup> gleicht die stark degressiven Abschreibungssätze stärker einander an. Damit sind nunmehr im Jahr der Herstellung und im folgenden Jahr jeweils 7,5% und in den nächsten 8 Jahren jeweils 4% der Herstellungskosten abschreibungsfähig.

Um den Bauboom zu bremsen, wird die Sonderabschreibung für Gebäude, bei denen der Bauantrag zwischen dem 9. 10. 1962 und 31. 12. 1964 gestellt worden ist, ausgesetzt und innerhalb dieser Suspendierungsperiode nur für Eigenheime, Eigensiedlungen und Eigentumswohnungen zugelassen<sup>23</sup>. Damit entfällt der Investitionsanreiz für den Mietwohnungsbau. Dafür instrumentiert der Gesetzgeber die Sonderabschreibung nunmehr – wenn auch primär aus einem konjunkturpolitischen Begründungszusammenhang – allein für das Ziel einer verbesserten Wohnungsversorgung der als staatstragend angesehenen Mittelschichten. Gegenüber einer künstlichen Nachfragedämpfung werden staatliche Maßnahmen, die auf die Erhöhung des niedrigen Industrialisierungsgrades in der Baubranche zielen<sup>24</sup> und eine Ausweitung des Angebots durch z. B. rationellere Bauausführung zum Gegenstand haben, abgelehnt<sup>25</sup>. Auch Eingriffe in den Bodenmarkt mit dem Ziel einer Reduzierung der Bodenpreise zieht der Gesetzgeber nicht in Betracht.

Die Neufassung des Jahres 1964<sup>26</sup> bringt für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie für Eigentumswohnungen, deren Bauantrag nach dem 31. 12. 1964 gestellt worden ist, Abschreibungssätze von einheitlich 5% der Herstellungskosten, die grundsätzlich einmal von jedem Steuerpflichtigen im Jahr der Herstellung und in den folgenden sieben Jahren beansprucht werden können. Diese Novellierung fördert insgesamt veränderte Prioritäten in den Zielsetzungen der Sonderabschreibung zutage. An die Stelle ausreichender Wohnungsversorgung tritt nunmehr eine gegenüber der Wohnungsversorgung indifferente Bildung von Vermögen<sup>27</sup>. So entfällt die Verpflichtung zur Eigennutzung des begünstigten Objekts, d. h. die Steuervergünstigung wird nicht mehr daran gemessen, ob sie dem Begünstigten überhaupt bessere Wohnverhältnisse verschafft.

Das Stabilitätsgesetz von 1967<sup>28</sup> bezieht die Verwendungsmöglichkeiten der Sonderabschreibung ausdrücklich in das finanz- und wirtschaftspolitische Instrumentarium präventiver staatlicher Krisensteuerung ein. Von der Möglichkeit, bei Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Inanspruchnahme des § 7b EStG ganz oder teilweise auszuschließen, macht die Bundesregierung dann mit der 3. Verordnung über Konjunkturmaßnahmen<sup>29</sup> Gebrauch, als der konjunkturelle Aufschwung des Jahres 1973 erheblich über die im Jahreswirtschaftsbericht des gleichen Jahres enthaltene Zielprojektion hinausgeht<sup>30</sup>. Im Zusammenhang mit allgemeinen steuerlichen Maßnahmen zur Nachfragedämpfung wird die Inanspruchnahme der Sonderabschreibung zunächst für den Zeitraum vom 9. 5. 1973 bis zum 1. 5. 1974 ausgeschlossen. Der § 7b EStG tritt jedoch vorzeitig wieder in Kraft<sup>31</sup>, als der Konjunktureinbruch des Winters 1973/74 Maßnahmen zur Investitionsbelebung

<sup>22</sup> BGBl. I, S. 616.

<sup>23</sup> Diese teilweise Suspendierung bringt das Gesetz zur Einschränkung des § 7b EStG v. 16. 5. 1963 (BGBl. I, S. 319).

<sup>24</sup> Vgl. hierzu Projektgruppe Branchenanalyse, a. a. O.

<sup>25</sup> Vgl. BT-Drs. IV/738, S. 3.

<sup>26</sup> Vgl. das Gesetz zur Neuregelung der AfA bei Gebäuden v. 16. 6. 1964 (BGBl. I, S. 353).

<sup>27</sup> Sowohl die parlamentarische Beratung als auch der Bericht des Finanzausschusses heben ausschließlich auf den Aspekt der Bildung von Vermögen ab, vgl. Sten. Berichte des Deutschen Bundestags, 4. WP, S. 6081 ff. und die Anl. zu BT-Drs. IV/2191, S. 3.

<sup>28</sup> Vgl. BGBl. I, S. 582.

<sup>29</sup> 3. KonjVO v. 7. 6. 1973 (BGBl. I, S. 530).

<sup>30</sup> Vgl. BT-Drs. 7/546, sowie Söffing, Dritte Verordnung über steuerliche Konjunkturmaßnahmen, DStZ 1973, S. 205 ff.

<sup>31</sup> Vgl. die Verordnung zur Änderung der 3. KonjVO v. 4. 2. 1974 (BGBl. I, S. 155).

erfordert<sup>32</sup>. Damit wird die Sonderabschreibung für Wohngebäude zum Instrument einer aktiven staatlichen »Förderung« von Produktion und Beschäftigung. Sie wird insoweit für die konjunkturelle Steuerung speziell des Bausektors nutzbar gemacht. Für diesen kurzen Zeitraum treten sogar die vermögenspolitischen Zielsetzungen zurück, weil andernfalls die nach § 7b EStG begünstigte Wohnungsbauproduktion konjunkturpolitisch nicht zu erfassen gewesen wäre<sup>33</sup>.

Die Ende 1974<sup>34</sup> eingeführte Ausdehnung der Sonderabschreibung auf den Zweiterwerber zielt – obwohl formell im Zusammenhang mit umfangreichen Maßnahmen der Konjunkturankurbelung<sup>35</sup> – weniger auf eine Belebung der Baukonjunktur, als vielmehr auf die Folgen der zahlreichen Bauleiten: Die Verkaufschancen von mittlerweile ins Eigentum einer Bank übergegangenen Wohnungen sollen erhöht werden<sup>36</sup>.

Die rückwirkend zum 1. 1. 1977 geltende Neuregelung<sup>37</sup> erweitert den § 7b EStG in der Weise, daß nunmehr ohne Rücksicht auf das Alter des Gebäudes die Herstellungs- und Anschaffungskosten bis zu 150 000,- DM bei einem Einfamilienhaus oder einer Eigentumswohnung und bis zu 200 000,- DM bei einem Zweifamilienhaus steuerlich abgesetzt werden können, und zwar auch dann, wenn ein Voreigentümer diese bereits geltend gemacht hat. Ausgeschlossen sind lediglich Anschaffungen zwischen zusammenlebenden Ehegatten, Tauschgeschäfte, wechselseitige Anschaffungen und Rückkäufe. Ist das Abschreibungsobjekt dem Steuerpflichtigen nicht im gesamten Begünstigungszeitraum zuzurechnen, weil er es z. B. verkauft, kann er die nicht ausgenutzten Absetzungen noch bei einem entsprechenden Zweitobjekt beanspruchen, sofern das Erstobjekt ihm noch nach dem 31. 12. 1976 zugerechnet wird. Daneben erstreckt der Gesetzgeber die Nachholmöglichkeit des bisherigen § 7b Abs. 5 nunmehr auch auf den Erwerber.

## II. Zum Stand der Wohnungsversorgung

Dem geschilderten rechtlichen Instrumentarium steht unter Verteilungsgesichtspunkten eine Versorgungsanlage gegenüber, die dadurch gekennzeichnet ist, daß Haushalte mit einem höheren Einkommen relativ häufiger über Wohneigentum verfügen, und daß deren Wohnungen im übrigen auch quantitativ und qualitativ besser ausgestattet sind als die der Haushalte mit einem niedrigen Einkommen. 1972 waren 36% aller Haushalte Wohnraumeigentümer<sup>38</sup>. Die Verteilung dieses Eigentums korreliert mit der jeweiligen sozio-ökonomischen Stellung: Während z. B. nur ca. 17% der unvollständigen Arbeiterfamilien über Wohneigentum verfügten, wohnten 1/3 der Selbständigen mit vollständigen Familien in einer eigenen Wohnung<sup>39</sup>. Die Festschreibung und Allgemeingültigkeit der ungleichen Verteilung kehrt verschärft in der Bauherrnstatistik wieder, wenn man die Haushaltsstatistik dagegenhält<sup>40</sup>:

32 Vgl. Söffing, Vorzeitige Aufhebung der Dritten Konjunktur-VO, DStZ 1974, S. 42 ff.

33 Vgl. BT-Drs. 7/546, S. 3.

34 Mit dem Gesetz zur Förderung von Investitionen und Beschäftigung v. 23. 12. 1974 (BGBl. I, S. 3676).

35 So wird der Wirtschaft eine 7,5%ige Investitionszulage gewährt.

36 Vgl. zu dieser Zielsetzung BT-Drs. 7/2979, S. 8.

37 Vgl. BGBl. I, S. 1213; zu den Einzelheiten dieser Novelle vgl. außerdem Stuhmann, Gesetz über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude, BB 1977, S. 1035 ff. sowie Orth, Steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude, NJW 1977, S. 1909 ff.

38 Vgl. Stat. Bundesamt Wiesbaden, Stat. Jahrbuch 1976, S. 286.

39 Vgl. Wirtschaft und Statistik 1975/I, S. 42, Tabelle 5.

40 Daß diese Aussagen auch für die vorhergehenden Zeiträume gelten, belegen die Angaben in: Gesell-

Tabelle 2

Private Haushalte <sup>41</sup>	1975 fertiggestellte Wohnungen		in % aller Haushalte <sup>42</sup>	Abweichung
	absolut	in %		
Selbständige	71 192	30	9	+ 21
Beamte + Angest.	80 144	34	26	+ 8
Arbeiter	45 565	19	28	- 9
sonst. Haushalte, insbes. Rentner	38 988	17	37	- 20

Die somit unterrepräsentierten Arbeiterhaushalte lassen zudem schlechtere – eben billigere – Wohnungen bauen: so wurden z. B. im Jahre 1967 nur in 60% dieser Wohnungen Zentralheizungen eingebaut, während dies in etwa 86% der Wohnungen von Selbständigen und Beamten/Angestellten der Fall war<sup>43</sup>.

Die sog. unteren Einkommensschichten werden nicht nur auf Mietwohnungen verwiesen, sondern sie finden dort auch eine höhere Belegungsdichte, weniger Wohnfläche und eine schlechtere Ausstattung vor<sup>44</sup>:

Tabelle 3

Haushalte n. Pers. Anz.	Haushalte nach:		<i>Eigentümer</i>		<i>Mieter</i>		Abweichung
			Anz. i. Mio.	Räume je Pers.	Anz. i. Mio.	Räume je Pers.	
1			1,0	3,9	3,7	2,8	./ 1,1
2			2,0	2,2	4,1	1,8	./ 0,4
3			1,5	1,7	2,7	1,3	./ 0,4
4			1,4	1,4	1,9	1,1	./ 0,3
5			1,5	1,1	1,1	0,8	./ 0,3
Gesamt			7,5	–	13,5	–	
Ausstattungen mit Bad und Heizung			49%		38%		./ 11%
Durchschnittl. Wohnfläche			109 qm		70 qm		./ 39 qm

### III. Ziele und Auswirkungen

Um zu klären, warum die 7b-Abschreibung die Verteilungsgerechtigkeiten nicht beseitigt, sondern vergrößert hat, gehen wir die unter I. historisch abgehandelten Zielsetzungen der Sonderabschreibung noch einmal systematisch durch und fragen, welche tatsächlichen Verteilungseffekte im einzelnen eingetreten und zu erwarten sind.

schafliche Daten 1973, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Stuttgart 1974, S. 203.

<sup>41</sup> Von den im Jahre 1975 fertiggestellten Wohnungen sind 64,5% den Bauherren »Private Haushalte« zuzurechnen, Quelle: Stat. Bundesamt Wiesbaden, Stat. Jahrbuch 1977, S. 206.

<sup>42</sup> Quelle: Stat. Bundesamt Wiesbaden, Stat. Jahrbuch 1976, S. 64.

<sup>43</sup> Vgl. Stat. Bundesamt Wiesbaden, Fachserie E, Bauwirtschaft, Bautätigkeit, Wohnungen, Reihe 3, 1968 bis 1974, S. 6.

<sup>44</sup> Quellen: Stat. Bundesamt Wiesbaden, Stat. Jahrbuch 1976, S. 286 sowie BT-Drs. 7/3583, S. 13 f.; vgl. ferner Ingrid u. Ulfert Herlyn, Wohnverhältnisse in der BRD, 1976, S. 78 ff.



### 1. Vermögensbildung

Die zentrale Zielsetzung des § 7b EStG ist seit 1965 die Bildung von Wohneigentum für »breite Bevölkerungsschichten«<sup>45</sup>. Dieser Aspekt ist durch die 77er Novellierung noch betont worden, da die 7b-Abschreibung nunmehr bevorzugt den unteren und mittleren Einkommensschichten die Bildung von Wohnungseigentum ermöglichen soll<sup>46</sup>. Betrachtet man die Funktionsbedingungen der Abschreibung, so scheint es aber geradezu absurd, ausgerechnet dieses Instrument für ein derartiges Ziel einsetzen zu wollen. Da die Abschreibung das zu versteuernde Einkommen mindert und die Einkommensteuer progressiv steigt, wächst der Steuervorteil und damit der Förderungsumfang überproportional zum steigenden Einkommen. Die unterschiedlichen Effekte eines solchen Förderungssystems sind an zwei Beispielen zu illustrieren:

Geht man von dem Durchschnittsverdienst eines Industriearbeiters aus<sup>47</sup>, so konnte eine Arbeiterfamilie mit 2 Kindern für ein 1965 gebautes Haus (Herstellungskosten 80 000,- DM) während der ersten acht Förderungsjahre eine 7b-Förderung in der Höhe von 1258,- DM realisieren. Bis 1973 hatte die Beispielfamilie 32 000,- DM abgeschrieben, d. h. mit Hilfe der Sonderabschreibung konnte sie ca. 4% des abgeschrieben Betrages finanzieren. Dagegen konnte eine Familie mit einem zu versteuernden Einkommen von 100 000,- DM (1965) ca. 31% der bis dahin abgeschrieben Herstellungskosten eines Einfamilienhauses (60 000,- v. 150 000,- DM) über die Sonderabschreibung abdecken. In dem Zeitraum von 1965 bis 1972<sup>48</sup> hat diese Familie über die Sonderabschreibung die Steuerschuld um 27 734,- DM gemindert.

Seit 1973 können die Beispielfamilien jährlich 2½% des Restwertes abschreiben. Unterstellt man, daß die Einnahmen und die Steuertarife sowohl in ihren Proportionen als auch in ihrer Höhe langfristig konstant bleiben, so wird die Arbeiterfamilie für das 80 000,- DM-Einfamilienhaus eine 7b-Förderung in der Höhe von ca. 2000,- DM erhalten. Die andere Familie wird stattdessen für ihr 150 000,- DM-Einfamilienhaus eine Förderung in der Höhe von ca. 46 500,- DM realisieren.

Die Beispiele zeigen, daß diese indirekte Subventionierung einseitig den Haushalten mit einem überdurchschnittlichen Einkommen zugute kommt<sup>49</sup>. Folgt man den offiziellen Stellungnahmen, so ist diese Aussage dahingehend zu relativieren, daß der genannte Effekt zwar zunächst auftritt, später aber durch erhöhte Steuereinnahmen wieder ausgeglichen wird<sup>50</sup>. Dieser Ausgleich soll über die Konstruktion »Nutzungswert« herbeigeführt werden. Das eigengenutzte Einfamilienhaus wird nämlich steuerrechtlich so behandelt, als ob es zur Erzielung von Einkünften eingesetzt würde. Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 6 i. V. m. § 21a EStG ist als Grundbetrag für den Nutzungswert 1% des maßgebenden Einheitswerts zu versteuern<sup>51</sup>. Die

45 Gleichzeitig besteht die Vermögenspolitik für die »breiten Bevölkerungsschichten« fast ausschließlich in der Bildung von Wohneigentum.

46 Vgl. BT-Drs. 8/286, S. 11.

47 Es ist anzunehmen, daß von den Einnahmen aus unselbständiger Arbeit in der Höhe von 10 800,- DM (Durchschnittsverdienst eines Industriearbeiters, vgl. BMWI, Leistung in Zahlen '72, Aug. 73, S. 20) nach dem Abzug der Werbungskostenpauschale, der Freibeträge und der Sonderausgaben ein zu versteuerndes Einkommen in der Höhe von 4156,- DM verbleibt; für die Beispielrechnung sind die Einnahmen jährlich um 5% erhöht worden.

48 Auch hier wurde unterstellt, daß die Beispielfamilie ihre nominellen Einnahmen jährlich um 5% erhöht hat.

49 Im Extrem ergibt sich folgende Differenz: Haushalte mit niedrigem = nicht steuerpflichtigen Einkommen: 0% Förderung; Haushalte mit einem sehr hohen Einkommen: über 50% Förderung.

50 Vgl. BT-Drs. 7/4203, S. 284.

51 Die Sondervorschrift des § 21a EStG ist mit Beginn des Veranlagungszeitraums 1974 an die Stelle der Einfamilienhausverordnung v. 26. 1. 1937 getreten. Bis dahin waren 3½% d. maßgebenden Einheitswertes als Nutzungswert anzusetzen.

Feststellung des Einheitswertes (§§ 75 ff. BewG) erfolgt im Ertragswertverfahren<sup>52</sup>. Für einen Neubau (Herstellungskosten 150 000,- DM) in einer Großstadt wird danach der Einheitswert mit ca. 85 000,- DM anzusetzen sein<sup>53</sup>.

Von dem ermittelten Grundbetrag (1% = 850,- DM) sind gemäß § 21a Abs. 3 EStG bis zu dessen Höhe die Schuldzinsen abzuziehen, so daß schon bei einem geringen Fremdkapitalanteil der anzusetzende Nutzungswert gleich Null ist. Entgegen den offiziellen Verlautbarungen wird bei einem derart niedrigen Nutzungswert letztlich auch nach der Tilgung aller Kredite kein Steuerausgleich stattfinden, d. h. die Privilegierung der einkommensstarken Schichten wird durch die spätere – geringfügige – Besteuerung gemäß § 21a nicht rückgängig gemacht.

Das Steuergeschenk wächst auf diese Weise mit steigendem Einkommen und der Größe des hergestellten bzw. angeschafften Objekts sowohl relativ als auch absolut. Über diesen allgemeinen Effekt hinaus bietet die Sonderabschreibung den »Freiberuflern« und Gewerbetreibenden noch einen spezifischen Vorteil. Da lediglich  $\frac{1}{3}$  des geförderten Objekts Wohnzwecken dienen müssen, können diese Gruppen ihre Praxisräume etc. teilweise über die Sonderabschreibung finanzieren.

Die Tatsache, daß mit Hilfe staatlicher Förderung dort Vermögen gebildet wird, wo es ohnehin schon vorhanden ist, läßt vermuten, daß die Personengruppen mit einem hohen Einkommen Wohneigentum zum größten Teil auch ohne diese staatliche Förderung bilden würden. Im Hinblick auf den Zusammenhang von Wohneigentum und sozialer Anerkennung<sup>54</sup> gilt diese Annahme insbesondere für die eigengenutzten Objekte. Soweit die übrigen Wohnungen aber aufgrund anderer lukrativer Anlagemöglichkeiten ohne 7b-Förderung nicht privat finanziert würden, könnte zumindest ein Teil dieser Wohnungen mit den dann zusätzlich anfallenden Steuereinnahmen direkt öffentlich gefördert werden.

Die sog. unteren Einkommensschichten werden demgegenüber durch den Modus der Sonderabschreibung nicht nur dadurch benachteiligt, daß sie weniger Steuern einsparen können. Da die Sonderabschreibung keine Vor-, sondern eine (mittelbare) Nachfinanzierung ist, und die Schaffung von Wohneigentum in erheblichem Umfang den Einsatz von Eigenkapital erfordert, sind sie vielmehr auch dann noch benachteiligt, wenn man die direkte Förderung nach dem 2. WoBauG einrechnet. Zu einer Vorfinanzierung sind nämlich die Haushalte mit einem niedrigen bis mittleren Einkommen nicht in der Lage. Das zeigt z. B. die Sparfähigkeitsstatistik:

Tabelle 4

1976 – Haus- haltstypen <sup>55</sup>	Ausgaben	Wohnungsmiete, Elek., Gas und sonst. Brennst.	in % des aus- gabefäh. Ein- kommens	Verfügbarer Betrag f. Vermögens- bildung etc.
Typ 1		334,04 DM	36	86,23 DM
Typ 2		511,79 DM	25	267,89 DM
Typ 3		737,13 DM	21	586,67 DM

<sup>52</sup> Zur Anwendungsproblematik vgl. Rössler/Troll/Langner, Kommentar zum BewG und VStG, 11. Aufl., München 1977, Rdnr. 6 z. § 76 BewG.

<sup>53</sup> Grunddatum im Ertragswertverfahren ist die Jahresrohmiete – bei Eigennutzung die übliche Miete – (§ 79 Abs. 2 BewG), auf die gemäß § 78 BewG der Vervielfältiger nach § 80 BewG anzuwenden ist. Nimmt man die übliche Monatsmiete für das Haus mit 600,- DM an, ist der Ertragswert wie folgt zu berechnen: 600,- DM  $\times$  12 (Monate) = 7200,- DM  $\times$  11,8 (Vervielfältigertabelle zu § 80 BewG).

<sup>54</sup> Vgl. Siegfried Neufert, Entstehungsbedingungen und Funktionen des Rechts der Eigenheimförderung a. a. O., sowie Janssen, Sozialismus, Sozialpolitik und Wohnungsnot in: Helms/Janssen (Hrsg.), Kapitalistischer Städtebau, Neuwied und Berlin 1970/71, S. 86 ff.

<sup>55</sup> Quelle: Stat. Bundesamt Wiesbaden, Stat. Jahrbuch 1977, S. 420 f. Haushaltstyp 1: 2-Pers.-Haush. von

Außerdem sind es, wie noch zu zeigen sein wird, gerade die benachteiligten Haushalte des Typs 1 (Sozialhilfeempfänger, Auszubildende, Arbeitnehmer mit unterdurchschnittlichem Einkommen), die durch die Erstreckung des § 7b EStG auf den Zweit- und Alterwerb aus den billigen Quartieren vertrieben werden.

Schließlich ist fraglich, ob der geringe Steuervorteil, den die Erwerber mit einem niedrigen bis durchschnittlichen Einkommen realisieren können, letztlich bei diesen verbleibt. Die unterschiedliche sozio-ökonomische Stellung der Vertragsparteien läßt die Annahme zu, daß die Verkäufer die Förderung zum Anlaß nehmen bzw. nehmen werden, die Preise zu erhöhen. Gerade auf dem Markt für Altbauwohnungen werden diese Preiserhöhungen auch durchzusetzen sein<sup>56</sup>, wobei zu vermuten ist, daß einige Verkäufer ihren Kunden unrealistische Förderungssummen vorrechnen.

## 2. Verbesserung des Wohnungsstandards

Diese Zielsetzung verfolgt vor allem die Novellierung des § 7b EStG von 1977. Die Einbeziehung der Altbauten in die Sonderabschreibung soll die Altbausubstanz verbessern<sup>57</sup>: »Da zusammen mit dem Eigentumserwerb . . . Modernisierungs- und Erhaltungsinvestitionen durchgeführt werden dürften . . .«<sup>58</sup>, seien erhebliche Impulse für die Stadterneuerung und die Erhaltung älterer Wohngebäude zu erwarten. Insgesamt verbessere die größere Attraktivität des Altbauerwerbs das Angebot am Wohnungsmarkt und schaffe einen flexibleren »Gebrauchtwohnungsmarkt«<sup>59</sup>.

Mangels ausreichenden Eigenkapitals kann die namentlich angesprochene untere Einkommensschicht<sup>60</sup> jedoch auf dem »Gebrauchtwohnungsmarkt« nicht auftreten. Demgegenüber werden sich die Mieter des Haushaltstyps 2, also die sog. mittlere Einkommensschicht, dazu gezwungen sehen, den Eigentümerstatus anzustreben, weil das Mietniveau – wie noch zu zeigen ist – beschleunigt steigen wird und weil sie nur als Eigentümer ihre z. T. wohnuntauglichen »Behausungen« überhaupt modernisieren können. Damit verbleiben diesem Haushaltstyp angesichts des relativ geringen verfügbaren Betrags für Vermögensbildung etc.<sup>61</sup>, der nach dem quasi erzwungenen Erwerb von Wohneigentum kaum die Aufwendungen für die Verzinsungs- und Tilgungsleistungen decken dürfte, aber keine zusätzlichen Mittel mehr für umfangreiche Modernisierungsinvestitionen. Letztlich wird der steuerliche Anreiz deshalb auch in wohnungspolitischer Hinsicht nur bei einkommensstarken Eigentümern »wirken«.

Im Mietwohnungssektor ist darüber hinaus eine Schlechterstellung der Mieter zu erwarten. Da einerseits die Verkäufer von Altbauten sich die steuerlichen Vorteile der Käufer bezahlen lassen werden, andererseits der Käufer, der ein bereits vor 1965

Rentnern und Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen; Typ 2: 4-Pers.-Arbeitnehmerhaush. mit mittlerem Einkommen des Haushaltsvorstands, 2 Kinder, Haushaltsvorstand Arbeiter oder Angestellter; Typ 3: 4-Pers.-Haush. von Beamten und Angestellten mit höherem Einkommen des Haushaltsvorstands.

<sup>56</sup> Die »Gefahr« von Preiserhöhungen sieht auch die FAZ: es wird ausgeführt, daß die Verkäufer die weggefallene Grunderwerbssteuer und die Abschreibung mit in den Preis einarbeiten und die Eigentümer von Grundvermögen hier einen erneuten Vorteil gegenüber den Eigentümern von Geldvermögen gewinnen könnten, vgl. FAZ v. 23. 3. 77, S. 11.

<sup>57</sup> Versäumnisse bei der Erhaltung von Altbausubstanzen sind erst in letzter Zeit mehr ins öffentliche Bewußtsein gerückt. Den Nachholbedarf will der Staat nicht nur durch Steuerverzichte, sondern auch durch den verstärkten Einsatz eigener Finanzmittel auf diesem Gebiet wettmachen, vgl. das WoModG v. 23. 8. 76 (BGBl. I, S. 2429) und zum Modernisierungsprogramm 1977 von Bund und Ländern FAZ v. 7. 3. 77, S. 11 und Handelsblatt v. 25./26. 3. 77, S. 23.

<sup>58</sup> BT-Drs. 8/286, S. 11.

<sup>59</sup> Vgl. die Ausführungen des ehemaligen Bundesbauministers Ravens in: BBaubl. 1977, S. 66.

<sup>60</sup> Vgl. BT-Drs. 8/286, S. 11.

<sup>61</sup> S. Tabelle 4.

begünstigtes Objekt besitzt<sup>62</sup> und die erworbene Wohnung nicht selber nutzt, die Modernisierungskosten nach § 3 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe (MHG)<sup>63</sup> auf die Mieter umlegen wird<sup>64</sup>, dürfte das Mietniveau beschleunigt ansteigen. Damit erfolgt über die Erhöhung der Wohngeldzahlungen und die weiterhin notwendige direkte staatliche Förderung von Erhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen aber letztlich eine Doppelsubventionierung. Auf der anderen Seite wird der Teil der Käufer, der zum ersten Mal eine 7b-geförderte Wohnung erwirbt, den bisherigen Mietern gegenüber Eigenbedarf als Kündigungsgrund geltend machen<sup>65</sup>, was nach Ablauf der dreijährigen Frist des § 564b Abs. 2 Ziff. 2 S. 2 BGB<sup>66</sup> möglich ist, wenn ein Wohnblock in Eigentumswohnungen umgewandelt worden ist<sup>67</sup>, und ohne diese Schutzfrist, wenn es sich um ein Ein- oder Zweifamilienhaus handelt.

Neben Mietsteigerungen und größeren Kündigungsrisiken für Mieter ist eine Verminderung des Angebots speziell an älteren Sozialwohnungen zu erwarten. Die Eigentümer dieser Wohnungen werden deren Freistellung von der Überlassungsbindung und vom Verbot der Selbstnutzung anstreben, um durch den Verkauf die Preisvorteile des 7b-begünstigten Wohnraums zu realisieren<sup>68</sup>. Da der Neubau wirklich preisgünstiger Sozialwohnungen derzeit nahezu völlig ausfällt<sup>69</sup>, trifft dieser Effekt speziell die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Mieter.

Nun werden der 7b-Förderung allerdings in wohnungsbaupolitischen Hinsicht bestimmte »Sickereffekte« zugeschrieben. Es wird angenommen, daß Haushalte, die Eigentum erwerben, relativ gut ausgestattete Mietwohnungen freimachen. Damit werde insgesamt auch die Wohnungsversorgung der von der Förderung nicht direkt begünstigten Haushalte verbessert, da die Vorteile des § 7b EStG zu anderen Haushalten »weisersickerten«<sup>70</sup>. Dies setzt aber in jedem Fall voraus, daß die Mieten für die freigemachten Wohnungen gesenkt werden. Andernfalls wird ein höherer Wohnwert überhaupt nicht oder nur durch eine entsprechende staatliche Zusatzsubventionierung (Wohngeld) zu realisieren sein. Die These vom »Sickereffekt« dient damit eher zur Verschleierung der Tatsache, daß der offizielle Adressatenkreis die Förderung nicht unmittelbar in Anspruch nehmen kann.

### 3. Städtebauliche Entwicklung

Da die frühere Beschränkung der 7b-Vergünstigungen auf Neubauten – insbesondere bedingt durch die Verfügbarkeit und die Preishöhe der Baugrundstücke – die

62 Nach der Neuregelung führt ein vor 1965 begünstigtes Objekt nicht zum Objektverbrauch. Außerdem kann ein Ehepaar zweimal die 7b-Abschreibung in Anspruch nehmen, vgl. § 7b Abs. 5 EStG.

63 Art. 3 bis 8 des 2. WKSchG v. 18. 12. 74 (BGBl. I, S. 3603).

64 Zur Duldungspflicht des Mieters und zur Kostentragung entsprechender Maßnahmen vgl. Derleder, Das System des sozialen Mietrechts und seine Grundprobleme (3. Teil), JA 1977, S. 490 ff.

65 Für den Fall, daß der Erwerber die Grunderwerbssteuerbefreiung nutzen will, provozieren deren Voraussetzungen die Kündigung geradezu.

66 Daneben gibt es sicher Mittel und Wege, um den Mieter auch vor Ablauf dieser Frist zum »freiwilligen« Auszug zu bewegen, z. B. durch eine Erhöhung des Mietzinses als Folge von Modernisierungsaufwendungen gemäß § 3 MHG.

67 Diese Schutzfrist gilt nur für den speziellen Fall der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen, vgl. Schmidt-Futterer, Mietrecht, 7. Aufl., München 1976, S. 103.

68 Von den genannten Bindungen kann die zuständige Stelle den Verfügungsberechtigten auf Antrag freistellen, wenn nach den wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen ein öffentliches Interesse an diesen Bindungen nicht mehr besteht, vgl. § 7 Abs. 1 i. V. m. §§ 4, 6 WoBindG; vom Ausverkauf von Sozialwohnungen, die sich im Eigentum städtischer Wohnungsunternehmen befinden, berichtet die Mieterzeitung v. 1. 4. 77, S. 1.

69 Während 1970 noch 30% aller fertiggestellten Wohnungen auf den Soz. Wohnungsbau entfielen, waren es 1975 nur noch 17%, Quelle: Stat. Bundesamt Wiesbaden, Stat. Jahrbuch 1977, S. 212.

70 Vgl. Sickereffekte verschiedener Formen der Wohnbau- und Bausparförderung, in der Schriftenreihe: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, hrsg. v. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, März 1978, Vorwort.

Bildung von Wohneigentum vorwiegend auf die Stadtrandgebiete und kleineren großstadtnahen Gemeinden verwies, während gleichzeitig die Erhaltung der Altstadtkerne vernachlässigt wurde, ist eine weitgehende Zersiedlung eingetreten. Andere steuerliche Gründe, nämlich das Interesse der einzelnen Kommunen an Lohnsteuerzahlern, haben diesen Prozeß noch beschleunigt. Diese Negativbilanz hat den Gesetzgeber dazu veranlaßt, auch den Erwerb von Altbauten zu fördern. Mit deren Einbeziehung soll nunmehr der Tendenz zur »Bildung von Wohnbereichen nach sozialen Schichten«<sup>71</sup>, insbesondere dem Abwandern einkommensstarker Gruppen ins Stadtumland entgegengewirkt werden.

Da dieser Adressatenkreis aber auch teure Neubauten finanzieren kann, so daß er von der angebotenen Finanzierungsalternative nur bei entsprechend attraktivem Wohnangebot Gebrauch machen wird, werden die angesprochenen einkommensstarken Gruppen kaum einen eigenen Beitrag zur Modernisierung der Altstadtkerne leisten. Vielmehr wird sich dieser Personenkreis künftig auf Altbauten mit vergleichsweise guter Bausubstanz konzentrieren, »während andere weniger attraktive Gebiete um so mehr in ihrer Struktur absacken«<sup>72</sup>. Da außerdem die zusätzliche Stadtwohnung begünstigt wird<sup>73</sup>, bleibt die schichtenspezifische Gliederung der Wohngebiete<sup>74</sup> erhalten und wird letztlich noch um eine innerstädtische Dimension erweitert.

#### 4. Konjunkturpolitik

Das steuerliche Institut der Abschreibung, das einen bilanzmäßigen Ausgleich für den Verbrauch oder die Entwertung solcher Wirtschaftsgüter gewährt, deren Nutzung oder Verwendung zur Erzielung von Einkünften erfolgt, setzt der Staat gezielt als Mittel der Konjunktursteuerung ein. Insoweit wird durch die Variation der Abschreibungssätze die unternehmerische Gewinnbildung und Investitionsentscheidung beeinflusst<sup>75</sup>. Demgegenüber ist die Sonderabschreibung für Wohngebäude auf private Bauherren zugeschnitten, fördert also, da eine gewinnmässig betriebene Wohnungsbauproduktion dieses Adressatenkreises weder angestrebt werden kann noch soll, nicht die Kapitalakkumulation, sondern die Vermögensbildung. Damit wird aber deutlich, daß eine auf den Reproduktionsbereich bezogene konjunkturpolitische Instrumentierung nur sehr beschränkt möglich ist, da »Gewinnerwartungen« bei den Kaufentscheidungen privater Erwerber kaum relevant werden können. Dort, wo eine gewinnorientierte Wohnungsbauproduktion in Richtung auf eine Ausweitung des Wohnraumangebots gelenkt werden konnte, ist diese Möglichkeit kontinuierlich bis zur endgültigen Herausnahme dieses Bereichs aus der Sonderabschreibung abgebaut worden.

Dieses Ergebnis ist auch nicht damit zu rechtfertigen, daß konjunkturpolitische Gründe die Freisetzung privater Sparguthaben erfordern<sup>76</sup>, zumal eine weitgehende Freisetzung – vermittelt über das Zinsniveau – auch zugunsten der Mehrfamilienhausbauten möglich gewesen wäre.

In den Stellungnahmen zur Novellierung von 1977 wurde vielfach die Erwartung

71 Vgl. BT-Drs. 8/286, S. 11.

72 Mieterzeitung v. 1. 4. 77, S. 1.

73 Das ergibt sich aus d. u. Anm. 62 genannten Neuregelung.

74 Vgl. hier allgemein: Grauhan/Linder, Politik der Verstädterung, Frankfurt/M. 1974, S. 50 ff.

75 Historisch zielten verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten stets auf die Förderung der Kapitalakkumulation bei privaten Unternehmen und Gewerbetreibenden; vgl. unter diesem Aspekt zur Steuergesetzgebung in der Anfangsphase der BRD: Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, a. a. O., S. 230 ff., sowie zur Einführung der degressiven Abschreibung, die diesen Effekt noch potenziert, Hufschmid, Die Politik des Kapitals, a. a. O., S. 141 f.

76 So Bundeskanzler Schmidt auf dem Mietertag 1977 in Hamburg, vgl. WM 1977, S. 157 ff.

geäußert, daß die Voreigentümer der Altbauten – insbesondere die privaten und gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen – die durch den Verkauf freiwerdenden Mittel zur Finanzierung der notwendigen Neubauten verwenden würden<sup>77</sup>. Das ist jedoch schon deshalb sehr unwahrscheinlich, weil der Rückgang der Neubauproduktion nicht auf Finanzierungsschwierigkeiten zurückzuführen ist. Das Fremdkapital ist auch nicht »zu teuer«, da die Finanzierungskosten – auch im sozialen Wohnungsbau – in die Miete eingearbeitet werden<sup>78</sup>. Der Einsatz der freigesetzten Mittel ist vielmehr von den konkreten Verwertungsbedingungen abhängig. Daß diese im inländischen Mietwohnungsbau besonders attraktiv sein werden, wird wohl auch von den Wohnungsbauunternehmen für unwahrscheinlich gehalten, da die noch zu versorgende Mietergruppe – insbesondere verdrängte Mieter – in diesem Sinne ständig unattraktiver wird.

Eine Ankurbelung der Bauwirtschaft kann demnach allenfalls im Rahmen der Altbaumodernisierung erfolgen. Dazu hätte es aber der spezifischen Form einer Eigentümerförderung, wie sie die 7b-Abschreibung darstellt, nicht bedurft. Dieser Effekt wäre vielmehr auch durch den direkten Einsatz staatlicher Mittel, und zwar über Modernisierungsprogramme, zu realisieren gewesen.

##### 5. Erhöhung der Mobilität

Über die mit der Novellierung von 1977 geschaffene Möglichkeit, im Falle einer Veräußerung des begünstigten Objekts die noch nicht ausgenutzten erhöhten Absetzungen bei einem weiteren Objekt vorzunehmen, strebt der Gesetzgeber den Abbau von »im Wohneigentum liegende(n) Hemmnisse(n) gegen einen Arbeitsplatz- und Wohnortwechsel«<sup>79</sup> an. Die Arbeitsplatzprobleme gerade der von der Sonderabschreibung angesprochenen sog. unteren und mittleren Einkommenschichten werden jedoch nicht über deren regionale Mobilität zu lösen sein. Dieser Aspekt kann allenfalls auf eine bessere Auslastung bereits vorhandener Arbeitsplätze wirken, läßt jedoch das quantitative Verhältnis nachgefragter und angebotener Arbeitsplätze insgesamt unberührt.

Falls künftig mehr umgezogen wird, wobei davon auszugehen ist, daß ein Umzug in einen Neubau oder auch in gebrauchte Wohnungen eine Umzugskette von zwei oder drei Gliedern in Gang setzt<sup>80</sup>, dürfte sich das allerdings auf das allgemeine Mietniveau auswirken. Da das MHG Mieterhöhungen innerhalb bestehender Mietverhältnisse erschwert, nehmen die Vermieter nämlich in der Regel den Mieterwechsel zum Anlaß einer Mieterhöhung. Die vereinbarte Miete nimmt daher im allgemeinen mit der Dauer des Mietverhältnisses relativ ab<sup>81</sup>.

<sup>77</sup> Solche Erwartungen werden in der FAZ v. 23. 3. 77, S. 11 und im Weser-Kurier v. 25. 5. 77, S. 4 geäußert.

<sup>78</sup> Die Äußerung des Vorstandschefs der Neuen Heimat, Albert Vietor, »... daß die dadurch mobilisierten Mittel in der Form in Neubauten investiert werden sollten, daß der Anteil des nur mit 4% verzinsten Eigenkapitals der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wesentlich erhöht werde« (vgl. Weser-Kurier v. 25. 5. 77, S. 4), ist von daher allenfalls die Beschreibung dessen, was man möchte.

<sup>79</sup> BT-Drs. 8/286, S. 11.

<sup>80</sup> Vgl. Sickereffekte verschiedener Formen der Wohnbau- und Bausparförderung, a. a. O., S. 199 ff.

<sup>81</sup> Wer 15 Jahre in einer Wohnung lebt, zahlt bei guter Qualität 30%, bei schlechter Qualität 61% weniger als der, der erst zwei Jahre in ihr lebt, vgl. Ipsen, Wohnungen und Mieten, Arch. Komm. Wiss. 1976, S. 269.

Im Widerspruch zu den – z. B. in der Regierungserklärung von 1976 geäußerten<sup>82</sup> – offiziellen Zielsetzungen kommt die Sonderabschreibung nicht den sog. unteren und mittleren Bevölkerungsschichten zugute, da die Förderung an bereits vorhandene Mittel anknüpft. Die Empfänger dieser »Sozialleistung« sind vielmehr die ohnehin schon privilegierten Einkommensschichten. Zahlreiche Nebeneffekte haben darüber hinaus eine zusätzliche – nicht marktbedingte – Benachteiligung des Adressatenkreises zur Folge, d. h. bestehende Disparitäten werden nicht reduziert, sondern ausgebaut, wobei auf der Grundlage der geänderten Fassung des § 7b EStG eine Intensivierung dieses Ausbaus zu erwarten ist.

Schon wenn man von den in den Subventionsberichten gemachten Angaben zu den Steuermindereinnahmen ausgeht, die auf Schätzungen beruhen und die Rückwirkungen von Steuerausfällen auf andere Steuerarten gar nicht berücksichtigen<sup>83</sup>, ist das Einkommensteueraufkommen während des Zeitraums von 1967 bis 1976 durch die Sonderabschreibung um 10,86 Mrd. DM<sup>84</sup> reduziert worden. Hinzu kommen künftig die durch die Novellierung von 1977 zusätzlich entstehenden Kosten, die allein für 1977 auf 750 Mio. DM – davon 250 Mio. DM Einkommensteuermindereinnahmen – veranschlagt werden<sup>85</sup>. Allein der entsprechende Betrag des Jahres 1974 hätte dabei zur vollen Finanzierung der reinen Baukosten von mehr als 24 000 Wohnungen ausgereicht<sup>86</sup>.

Die Effekte der behandelten indirekten Subventionierung weisen u. E. darauf hin, daß direkte individuelle Förderungen anzustreben sind<sup>87</sup>, die zum Ziel haben, die festzustellenden Defizite der Wohnungsversorgung zu beseitigen. Nachgewiesenermaßen kann dieses Ziel nicht über eine staatliche Initiierung von Marktprozessen erreicht werden. Dieser Weg stabilisiert und fördert vielmehr die herrschenden ökonomischen Privilegierungsstrukturen, die gerade die Ursache für die Unterversorgung sind<sup>88</sup>. Der aus dem Marktversagen resultierende Sozialschutz (Wohngeld, Sozialhilfe) wird somit nicht durch die beschriebene staatliche Intervention abgebaut, sondern noch ausgeweitet.

82 Vgl. Sten. Berichte des Deutschen Bundestags, 8. WP, S. 38.

83 Vgl. BT-Drs. 7/4203, S. 284, Fußnote 4.

84 Vgl. BT-Drs. VI/391, S. 108 f. (1967 630 und 1968 660 Mio. DM); VI/2994, S. 198 (1969 690 und 1970 800 Mio. DM); 7/1144, S. 220 f. (1971 880 und 1972 960 Mio. DM); 7/4203, S. 244 (1973 1370, 1974 1620, 1975 1720 und 1976 1530 Mio. DM).

85 Vgl. BT-Drs. 8/286, S. 12 f. Geht man von der Annahme aus, daß eine Altbauwohnung im Durchschnitt 100 000,- DM kostet, dann sollen künftig jährlich 167 000 Altbauwohnungen »umgeschichtet« werden.

86 1620 Mio. DM Steuermindereinnahmen dividiert durch 66 800,- DM = reine Baukosten je Wohnung im Bundesgebiet, vgl. Stat. Bundesamt Wiesbaden, Bauwirtschaft, Bautätigkeit, Wohnungen, Reihe 3, 1974, S. 46.

87 Für den Bereich der Vereinigten Staaten hat Surrey die Wirkungen von Steueranreizen und direkten staatlichen Förderungsmaßnahmen gegenübergestellt. U. a. kommt er zu dem Ergebnis, daß erstere für die Personen mit einem niedrigen Einkommen kaum zu nutzen sind, vgl. *Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: A Comparison with Direct Government Expenditures in:* Harvard Law Review, Febr. 1970, P. 705 ff., 720.

88 Zusammenfassend s. G. Winter, *Housing in West Germany: Legal Instruments and Economic Structures*, in: G. Jowell, M. Partington, *Social Policy and Welfare Law*, London (i. E.).