lassen von Wohnraum. Während im ersteren Fall dem Eigentümer versagt wird, höhere Einnahmen zu erzielen, was in § 564 b II Nr. 3 BGB gerade als Kündigungsgrund bei der Hinderung angemessener wirtschaftlicher Verwertung anerkannt wird, ist in den beiden letzteren Fällen sogar der Verzicht auf Einnahmen verboten. Es spielt keine Rolle, ob der Eigentümer die Wohnung aufgrund der mietrechtlichen Beschränkungen leer stehen lassen will. Das Zweckentfremdungsverbot zwingt ihn mittelbar zum Abschluß eines Wohnraummietvertrags und greift damit, wenn auch abgesichert durch Art. 14 II GG, in die verfassungsrechtlich gewährleistete Vertragsfreiheit in Form der Abschlußfreiheit ein.

Es mag dem BVerfG zuzugeben sein, daß es sich hierbei nicht um eine "Wohnraumbewirtschaftung im herkömmlichen Sinne" (BVerfGE 38, 348, 365 = NJW 1975, 727, 729) handelt, weil es keine Wohnungszuweisung und keine behördlich verfügten Mietverträge gibt. Doch ist der Unterschied wegen des mittelbaren Zwangs zum Vertragsschluß, der auf den Eigentümer ausgeübt wird, nicht allzu groß. Auch eine derartige Wohnraumbewirtschaftung neuer und im Grunde doch alter Art ist ein Fremdkörper in einer Marktwirtschaft.

Vorschlag:

Den Ländern wird empfohlen, von der Verordnungsermächtigung des Art. 6 § 1 MRVerbG nur einen restriktiven Gebrauch zu machen. Insbesondere sollte ein Leerstand von Wohnräumen zwecks späteren Eigenbedarfs oder eigener geschäftlicher Nutzung ausgenommen werden, wenn die Dauer des Leerstands fünf Jahre nicht überschreitet. Mittelfristig ist die Aufhebung der Verordnungsermächtigung und der hierauf gestützten Rechtsverordnungen zu erwägen.

Mit einer Aufhebung des Zweckentfremdungsverbots wird ein marktwidriges Element beseitigt (Ziffern 4232 ff).

IX. Allgemeiner Rahmen für eine Reform

5901 Das Wohnraummietrecht und seine Akzeptanz bei den Bürgern führen nicht nur zu Fragen der Rechtspolitik und ihrer Umsetzung durch gesetzgeberische Maßnahmen. Diese Fragen sind eingebunden in den von der Wohnungspolitik beherrschten Gesamtzusammenhang. Aber auch Wohnungspolitik ist nicht nur eine Frage des Geldes und seiner zielgerichteten Verteilung. Eine sachgerechte Wohnungspolitik hat die vordringliche Aufgabe, den Bürgern klarzumachen, was das Wohnen in Wirklichkeit kostet und daß für die Aufbringung der Kosten in allererster Linie der Nutzer der Wohnung zuständig ist, nicht aber der Staat oder der Vermieter. Erst wenn dieses Bewußtsein bei den Bürgern geweckt ist und dies durch die Interessenverbände, die Medien und die Politiker unterstützt wird, kann auch ein Mietrecht politisch durchgesetzt werden, das einer sozialen Marktwirtschaft gerecht wird.

Sechstes Kapitel: Objektförderung, Wohngeld, Belegungsrechte

6001 Gegenstand dieses Kapitels sind die Instrumente, die der Staat neben den Förderelementen des Steuerrechts einsetzt, um die Wohnungsversorgung zu verbessern: der öffentlich geförderte Wohnungsbau, das Wohngeld und der Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand.

Ziel des öffentlich geförderten Wohnungsbaus (Objektförderung) ist die Verbreiterung des Angebots von preisgünstigen Wohnungen. Ziel des Wohngeldes (Subjektförderung) ist es dagegen, bestimmte Personengruppen in die Lage zu versetzen, sich an den Wohnungsmärkten angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Hauptkriterium für die Abgrenzung der relevanten Zielgruppen ist jeweils das Haushaltseinkommen.

Mit dem Erwerb von Belegungsrechten versucht der Staat in jüngster Zeit, die Wohnungsversorgung bestimmter Problemgruppen, die am Wohnungsmarkt diskriminiert werden, zu verbessern. Niedriges Einkommen ist nur einer der Gründe für diese Diskriminierung. Wie beim sozialen Wohnungsbau setzt dieses Förderinstrument am Angebot an, mit dem wichtigen Unterschied, daß die Sicherung von Belegungsrechten von der Neubauförderung entkoppelt werden kann. Belegungsrechte werden auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen gewährt, die sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können. Die Art der Ausgestaltung hat Einfluß auf die Fördereffizienz. In der Regel ist eine finanzielle Kompensation des Wohnungsanbieters Gegenstand der Vereinbarung.

I. Kritik des bestehenden Regelwerks

1. Die Objektförderung

6101 Der öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau nach den Wohnungsbaugesetzen, der nach dem Krieg erheblich zu dem heute vorhandenen Wohnungsbestand beigetragen hat, ist nicht mehr zeitgemäß. Hauptgrund dafür ist das im Fördersystem angelegte Defizit an wirtschaftlicher Effizienz. Dazu kommt insbesondere eine mangelnde Zielgenauigkeit: Ein großer Teil der Bedürftigen wird durch die Fördermaßnahmen nicht erreicht, auf der anderen Seite werden Menschen gefördert, die nicht mehr bedürftig sind.

¹ Die Kommissionsvorschläge im einzelnen finden sich in einer Synopse im Anhang 3.

6102 Die wirtschaftliche Ineffizienz hat ihre Hauptursache in den Vorschriften für die Mietpreise des sozialen Wohnungsbaus. Die Kostenmiete geht vom Erstarrungsprinzip aus. Dieses Prinzip hat den Bestand an Sozialwohnungen aus der Marktwirtschaft herausgenommen, zu der die Bildung der Preise nach Angebot und Nachfrage als konstituierendes Prinzip gehört mit der Folge, daß sich das Angebot auf die Nachfrage und die Nachfrage auf das Angebot einstellt.

Objektförderung, Wohngeld, Belegungsrechte

Die Verzinsung des anfangs eingesetzten Eigenkapitals als mietpreisbestimmende "Kosten" enthält fast die Garantie einer Rendite, wenn auch keiner üppigen. Diese "Garantie" ist nahezu baukostenunabhängig. Auf diese Weise fehlt ein Zwang zu kostengünstigem Bauen, der eigentlich anch im öffentlich geförderten Wohnnngsbau spürbar sein sollte. Bedenklich ist ebenso, daß der Investor dazu eingeladen wird, nicht sparsam zu kalkulieren. In den meisten Fällen richtet sich das Fördervolumen nach der Differenz zwischen der Kostenmiete, die sich nach den Vorgaben der Zweiten Berechnungsverordnung ohne Förderuug ergeben würde, und der Bewilligungsmiete. Unternehmerische Fehlleistungen, die sich in vermeidbaren Kosten niederschlagen, bleiben auf diese Weise ohne den notwendigen Einfluß auf die Gewinnsituation des Unternehmens. Qualitäts- und Größenvorschriften verstärken den Trend zu überhöhten Kosten.

Im Kostenmietsystem werden Verwaltungs- und Instandhaltungskosten pauschaliert. Die Pauschalen werden an die tatsächlich eingetretenen Kostensteigerungen häufig nur mit politisch bestimmten Verzögerungen angepaßt. Das bringt die Unternehmen in die Versuchung, notwendige Erhaltungsmaßnahmen ebenfalls hinauszuzögern, was die Mieter vielfach wegen der geringen Sozialmieten hinnehmen. Kostenmieten denaturieren die Unternehmerfunktion; Unternehmungsleitungen werden angeregt, für eine Verbesserung der Aufwandspauschalen ins politische Feld zu ziehen.

6103 Das Erstarrungsprinzip verhindert die Mietanpassung, die durch die Marktentwicklung eigentlich angezeigt wäre. Die Sozialmieten signalisieren nicht die relative Knappheit von Wohnungen und sind außerstande, das Angebot gemäß den Wünschen der Bürger zu beeinflussen. Das Funktionsdefizit wird noch dadurch vergrößert, daß das Erstarrungsprinzip zu großen Mietdifferenzen innerhalb des Sozialwohnungsbestandes geführt hat, die ausschließlich durch unterschiedliche Investitionszeitpunkte bedingt sind, nicht aber zum Beispiel durch Unterschiede in der Wohnungsqualität.

Das Erstarrungsprinzip verhindert gerade jene Mietpreisbewegungen, durch die Filtering-Prozesse geprägt sind. Der Zwang, die Bau- und Wohnqualitätsstandards des sozialen Wohnungsbaus einzuhalten, tut ein übriges, die Herausbildung einer Hierarchie von Qualitätsstandards – hier durch Neubau – zu vereiteln.

6104 Das Kostenmietprinzip hat dazu geführt, daß die Bedeutung der Miete als Marktregulativ in der Öffentlichkeit aus dem Blick geraten ist. Geradezu ärgerlich sind Behauptungen, die "Kostenmiete" sei ein Indikator für die

gleichgewichtige Marktmiete und damit eine aus der Sicht des Investors angemessene Miete. Solche Behauptungen sind, wie das Konstruktionsprinzip der "Kostenmiete" zeigt, in keiner Weise sachlich begründet. Breite Mieterschichten haben sich an heruntersubventionierte Mieten gewöhnt. Eine Bereitschaft, ihre Wohnwünsche mit realistischen Wohnkosten abzustimmen, konnte bei ihnen erst gar nicht entstehen.

6105 Auch unter verteilungspolitischen Aspekten ist die Objektförderung von ihren Ergebnissen, ja sogar von ihrer Konzeption her, nicht erträglich. Das Gesetz unterscheidet nur zwei Gruppen von Haushalten, nämlich bedürftige und nichtbedürftige (§ 25 II. WoBauG). Angesichts der Tatsache, daß es in Deutschland weitaus mehr Sozialwohnungsberechtigte als Sozialwohnungen gibt, ist das Unterscheidungskriterium in Form der Einkommensgrenzen nahezu bedeutungslos geworden. Bei weitem nicht alle Sozialwohnungsberechtigte haben eine realistische Chance, eine Sozialwohnung zu mieten. Vermutlich war dies mit ein Grund dafür, daß es der Gesetzgeber unterlassen hat, die Einkommensgrenzen entsprechend der Inflation zu erhöhen.

Auch ist eine Anhebung der Einkommensgrenzen ganz und gar nicht unproblematisch. Zwar soll damit einer Konzentration der Armen in den Sozialwohnungen und einer Ghettobildung vorgebeugt werden. Doch die Konkurrenz um die Sozialwohnungen wird dadurch wieder schärfer, die Chancen für die besonders Bedürftigen, eine Sozialwohnung zu bekommen, werden geringer. In den Fällen, in denen der Vermieter von Sozialwohnungen eine Auswahlmöglichkeit hat, nutzt er diese, um einen in relativ sicheren Verhältnissen lebenden Berechtigten aufzunehmen. Allerdings entscheidet - wegen des Mißverhältnisses der Zahl der zur Verfügung stehenden Sozialwohnungen und der Zahl der Berechtigten – heute noch weniger als vorher die Berechtigung allein über den Zugang zu einer Sozialwohnung. Vielmehr weisen die kommunalen Wohnungsämter die Wohnungen nach Dringlichkeitskriterien zu, das heißt nach dem Grad der Bedürftigkeit.

6106 Die Mietpreisspaltung im sozialen Wohnungsbau ist unter Verteilungsaspekten geradezu kontraproduktiv. Vorteile haben diejenigen Mieter, die vor zwanzig oder dreißig Jahren in eine Sozialwohnung einziehen konnten und diese immer noch bewohnen. Sie zahlen beneidenswert niedrige Mieten. Die jungen Familien, unter Umständen mit Kindern, und die mobilen Haushalte müssen schon froh sein, wenn ihnen eine neu errichtete Sozialwohnung zugewiesen wird. Sie zahlen wesentlich höhere Mieten. Dies ist schon in den Fällen zu beklagen, in denen die Langfristmieter von Sozialwohnungen auch heute noch sozialwohnungsberechtigt sind. In vielen Fällen sind aber gerade diese Mieter mit ihrem Einkommen längst über die Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus hinausgewachsen und/oder ihre Haushalte haben sich auf natürliche Weise verkleinert. Wie bedeutend dieses Problem ist, kann man an Untersuchungen auf der Grundlage repräsentativer Langfristbefragungen derselben Haushalte (sozioökonomisches Panel) erkennen. Von den Sozialhilfeempfängern bleibt lediglich ein Drittel nach sieben Jahren noch im Sozialhilfebezug. Von den Personen mit einem Einkommen, das im Jahre 1983 unter 50 vH des Durchschnittseinkommens lag, waren drei Jahre später nur noch zwei Fünftel in diesem Einkommensbereich verblieben. ²

6107 Durch das Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen vom 22. Dezember 1981 sollte das Problem der Fehlbelegung im öffentlich geförderten Wohnungsbau verringert werden. In Gemeinden, in denen die Kostenmiete in öffentlich geförderten Mietwohnungen die ortsübliche Miete vergleichbarer Wohnungen erheblich unterschreitet, können danach Mieter mit Einkommen über den Grenzen des § 25 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes zu einer Ausgleichszahlung verpflichtet werden. Die Länder haben in eigenen Gesetzen zum Abbau der Fehlsubventionierung diese Gemeinden bestimmt und Festlegungen zu den Einkommensgrenzen, zur Höhe der Ausgleichszahlungen und zu den Ausführungsbestimmungen getroffen. Die Regelungen in den Ländern sind sehr unterschiedlich.

Fehlbeleger, die die gleichen objektiven Bedingungen erfüllen, werden in unterschiedlichem Ausmaß verpflichtet. Einige leisten überhaupt keine Zahlungen, weil in der Gemeinde keine Fehlbelegungsabgabe erhoben wird. In der Regel gleicht die Fehlbelegungsabgabe die Differenz zwischen Sozialmiete und Marktmiete nicht aus. Im ganzen wird die Fehlsubvention nicht aufgehoben, sie wird allenfalls sehr ungleichmäßig gemindert, und dies auch nur in bestimmten Gemeinden. Außerdem ist der Verwaltungsaufwand sehr groß und der fiskalische Erfolg damit ebenfalls fraglich.

6108 Schwächen des ersten und des zweiten Förderweges sind auch vom Gesetzgeber gesehen worden. Mit dem Gesetz zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes von 1988 wurde das Konzept der vereinbarten Förderung eingeführt, der sogenannte dritte Förderweg. In der Gesetzesbegründung wird hervorgehoben, daß die im Zweiten Wohnungsbaugesetz geregelte Förderung des sozialen Wohnungsbaus auf eine sehr langfristige Mietpreis- und Belegungsbindung der Wohnungen mit einem hohen Subventionsbedarf angelegt ist. Das Festhalten an Fördersystemen mit derart starken Bindungen sei indessen nicht mehr zeitgemäß. Deswegen wolle man Voraussetzungen für eine flexiblere Förderung schaffen. Im Grunde knüpft der dritte Förderweg an den zweiten an. Flexibilität wird dadurch erreicht, daß Bindungen nicht gesetzlich auferlegt werden. Die im dritten Förderweg geförderten Wohnungen sind nicht mehr der Kostenmiete unterworfen, und sie unterliegen auch nicht der Wohnungsaufsicht nach dem Wohnungsbindungsgesetz. Über die Art der Förderung, die Höhe der Mieten sowie über die Dauer der Miet- und Belegungsbindungen sollen Vereinbarungen zwischen dem Bauherru und den fördernden Stellen getroffen werden. Die geförderten Wohnungen gelten nicht als preisgebundener Wohnraum. Sie unterliegen damit den Vorschriften des Miethöhegesetzes, es sei denn, daß sich aus der befristeten Mietzinsvereinbarung eine günstigere Regelung für die Mieter ergibt.

Für die konkrete Ausgestaltung der vereinbarten Förderung, und zwar sowohl hinsichtlich der Förderinstrumente als anch hinsichtlich der mit der Förderung eingekauften Bindungen des Förderungsnehmers, läßt das Gesetz einen breiten Spielraum. Die Praxis der Länder ist entsprechend unterschiedlich, insbesondere hinsichtlich der Marktnähe der vereinbarten Miete. Ein besonders eklatantes Beispiel für die Marktferne vereinbarter Mieten zeigt sich am Fall der Stadt München. In bayerischen Städten der Kategorie I – dazu gehört auch München – belaufen sich im Rahmen der vereinbarten Förderung die Nettoanfangsmieten ohne Betriebskostenpauschale im Normalprogramm auf 10,50 DM bis 12,50 DM, im Sonderprogramm auf 12,50 DM bis 15,50 DM. Die Mieten können ab dem 3., 6. und 9. Jahr um jeweils 1,20 DM, beziehungsweise im Sonderprogramm um 1,50 DM angehoben werden. Stellt man dem die im Rahmen der Mietspiegelerhebung für die Stadt München festgestellten Nettomieten gegenüber, so zeigt sich, daß von Marktnähe dabei gewiß nicht mehr gesprochen werden kann (Tabelle 6.1).

Tabelle 6.1: Nettomieten für die Stadt München (Mietspiegel 1994)

		Nettomiete/Quadratmeter in DM					
Baualter	1 Zimmer	1 Zimmer 2 Zimmer 3 Zimmer 4 Zimmer und mehr					
ab 1989	18,62	19,25	19,85	19,14	19,50		

Quelle: Gutachten zur Erstellung des Mietspiegels für München 1994, hrsg. von der Landeshauptstadt München, Sozialreferat - Amt für Wohnungswesen.

6109 Der jüngste Schritt in Richtung auf eine Aufhebung der starren Einkommensgrenzen ist die Konzeption der einkommensorientierten Förderung nach dem Wohnungsbauförderungsgesetz 1994. Ähnliche Grundüberlegungen lagen bereits dem sogenannten Fellbacher Modell und der Förderungspraxis des Landes Baden-Württemberg zugrunde. Das Modell besteht aus zwei Komponenten: einer Grundförderung (Objektförderung) und einer einkommensabhängigen Zusatzförderung (Subjektförderung). Die Grundförderung ist so bemessen, daß die vom Investor zu erwirtschaftenden Mieterträge zu Beginn der Vermietungsphase am unteren Rand der örtlichen Vergleichsmiete festgeschrieben werden können (Basismiete). Die Basismieten werden nach den Regeln des Miethöhegesetzes fortgeschrieben. Die Mieter zahlen eine sogenannte Vertragsmiete. Die Differenz zwischen Basismiete und Vertragsmiete wird durch Zusatzförderung aufgefangen. Die Vertragsmiete wird so fixiert, daß die relative Mietkostenbelastung der Mieterhaushalte mit steigendem Einkommen unverändert bleibt. Dabei geht man von einer "Mindestmiete" aus; diese ist vou solchen Mietern zu bezahlen, deren Einkommen die Grenzen

¹ Andreß, Steigende Sozialhilfczahlen, Wer bleibt, wer geht und wie sollte die Sozialverwaltung darauf reagieren?, in: Einmal arm, immer arm? Neue Befunde zur Armut in Deutschland, Frankfurt a. M. und New York, 1994, S. 90.

² Hauser und Berntsen, Einkommensarmut – Determinanten von Aufstiegen und Abstiegen, in: Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat im strukturellen Wandel, Frankfurt a. M. und New York, 1992, S. 81.

des § 25 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes nicht übersteigt. In einer Simulationsstudie des Bundesbauministeriums wurde eine Mindestmiete auf der Höhe der derzeitigen Bewilligungsmieten in Nordrhein-Westfalen zugrundegelegt. Liegt das Haushaltseinkommen (einschließlich Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz) um einen bestimmten Prozentsatz über der Einkommensgrenze, muß der Mieter eine gegenüber der Mindestmiete um denselhen Prozentsatz erhöhte Miete bezahlen. Entsprechend verringert sich die Zusatzförderung. Wenn beispielsweise die Basismiete um 60 vH über der Mindestmiete liegt, erhalten Haushalte mit Einkommen von 60 vH und mehr über der Einkommensgrenze keine Zusatzförderung mehr.

Bei diesem Modell werden Probleme der Unter- und Fehlbelegung wenigstens tendenziell nicht mehr eutstehen. Es soll auch eine sparsamere Förderung sein. Nach den Berechnungen des Bundesbauministeriums ist davon auszugehen, daß mit Hilfe der einkommensorientierten Förderung bei gleichem Einsatz an öffentlichen Mitteln eine erheblich größere Anzahl von Objekten gefördert werden kann.

Doch das Problem der Selektion bleibt im Prinzip bestehen. Nicht jeder, der aufgrund seiner Einkommenssituation berechtigt ist, erhält Zugang zu einer geförderten Wohnung. Wenngleich die Marktnähe der Anfangsmiete und der Mietsteigerungen nach dem Wortlaut des Gesetzes zum Programm gehört, ist doch zu befürchten, daß mit dem "unteren Rand der Vergleichsmiete" ein Weg dafür geöffnet worden ist, sich zumindest örtlich oder regional oder "wenn es die Umstände gerade erfordern" von der Marktnähe beliebig weit zu entfernen. Das Problem stark unterschiedlicher Mieten für Wohnungen in völlig gleicher Lage bleibt ungelöst.

6110 Auch die Objektförderung des selbstgenutzten Wohneigentums auf dem ersten und zweiten Förderweg ist zu prüfen. Offensichtlich entspricht sie dem Willen des Gesetzgebers, "für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen" (§ 1 II des II. WoBauG). Man mag sich fragen, ob dieses Ziel angesichts gestiegener Boden- und Baukosten noch mit tragbarer fiskalischer Belastung in wünschenswerter Breite erreichbar ist. Auf jeden Fall ist diese Art der Förderung, soweit sie im System der starren Objektförderung bleibt und im Zeitablauf keine Anpassung der Förderhöhe an veränderte Einkommen vornimmt, mit Nachteilen behaftet, die ähnlich auch im sozialen Mietwohnungsbau auftreten. Insbesondere ist noch stärker als im sozialen Mietwohungsbau damit zu rechnen, daß Eigentümer die Einkommensgrenzen im Förderzeitraum überschreiten. Dann erweist sich die Förderung im Grunde als eine Fehlsubventionierung, die noch nicht einmal eine Art "Fehlbelegungsabgabe" nach sich zieht.

2. Das Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz

6111 Gegenüber der Objektförderung im ersten und im zweiten Förderweg, nach Art der vereinbarten Förderung wie auch nach dem neuen Konzept der einkommensorientierten Förderung, weist das Wohngeld aus sozialpolitischer

Sicht deutliche Vorteile auf. Wohngeldberechtigte haben einen Rechtsanspruch auf die gesetzlich festgelegten Zahlungen; einen Anspruch auf Zuweisung einer objektgeförderten Wohnung haben sie nicht. Wohngeldbezieher können aus dem Gesamtangebot an Wohnungen auswählen, "Sozialwohnungs"-Berechtigte nur aus dem Sozialwohnungsangebot, auf das sie mehr oder minder zufällig treffen. Wohngeld kann vergleichsweise einfach auf die Förderung sowohl von Mietern als auch von selbstnutzenden Eigentümern hin gestaltet werden. Wohngeldsysteme lassen sich schließlich so konstruieren, daß die Leistungen auf Änderungen der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Begünstigteu sehr flexibel reagieren. Es werden von vornherein bessere Kriterien anwendbar.

Das geltende Wohngeldgesetz (WoGG) gewährleistet im Grunde schon heute diese Vorteile. Die Kommission hat sich daher vor allem mit einzelnen Mängeln der geltendeu Koustruktion beschäftigt und nach deu Kousequenzen gefragt, die sich im Zusammenhang mit einem Abbau der Objektförderuug für das Wohngeld ergeben.

6112 Das geltende Wohngeld sinkt mit steigendem Familieneinkommen und steigt mit wachsender Haushaltsgröße sowie mit wachsender Mietbelastung. Das Vermögen des Haushalts spielt nur eine untergeordnete Rolle. Es taucht ausschließlich in einer Sperrklausel auf: Wohngeld wird versagt, wenn im Jahr der Antragstellung ein Haushaltsmitglied Vermögenssteuer entrichten muß (§ 18 I Ziffer 3 WoGG).

Jahreseinkommen, die die Haushaltsmitglieder erzielen, gebildet. Dazu zählen "alle Einnahmen in Geld oder Geldeswert ohne Rücksicht auf ihre Quelle und ohne Rücksicht darauf, ob sie als Einkünfte im Sinne des Einkommensteuergesetzes steuerpflichtig sind oder nicht" (§ 10 I WoGG). So gehört beispielsweise Arbeitslosengeld zum Familieneinkommen. Werbungskosten und Aufwendungen zur Erfüllung gesetzlicher Unterhaltsverpflichtungen sind absetzhar. Zu berücksichtigen sind weiterhin Freibeträge bei Familien und für "besondere Personen" wie NS-Verfolgte und Schwerbehinderte. Von dem sich damit ergebenden Betrag wird ein bestimmter Anteil zur pauschalen Berücksichtigung von Einkommensteuer sowie von (Pflicht-) Beiträgen zur Rentenversicherung und Krankenversicherung abgezogen. Der Abzug beträgt 6 vH, wenn keine der genannten Abgaben zu leisten war. Er erhöht sich auf 12,5 vH, 20 vH bzw. 30 vH, wenn eine, zwei oder alle drei Abgaben zu leisten sind. Eine Berücksichtigung von Verlusten ist nicht zulässig.

Richtig ist es, das verfügbare Einkommen zu einer der Grundlagen für die Wohngeldberechnung zu machen. Daher ist es angemessen, Beträge zum Familieneinkommen zu rechnen, die aus Fördergründen nicht in die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer einfließen. Fragwürdig erscheint allerdings die Regelung, Beiträge zur Renten- und zur Krankenversicherung bei der Berechnung des Familieneinkommens genauso zu behandeln wie Einkommensteuerzahlungen. Letztere sind Abgaben, die keine spezifische Leistungspflicht des Staates begründen. Erstere ziehen eine spezifische Leistungspflicht des

lassen von Wohnraum. Während im ersteren Fall dem Eigentümer versagt wird, höhere Einnahmen zu erzielen, was in § 564 b II Nr. 3 BGB gerade als Kündigungsgrund bei der Hinderung angemessener wirtschaftlicher Verwertung anerkannt wird, ist in den beiden letzteren Fällen sogar der Verzicht auf Einnahmen verboten. Es spielt keine Rolle, ob der Eigentümer die Wohnung aufgrund der mietrechtlichen Beschränkungen leer stehen lassen will. Das Zweckentfremdungsverbot zwingt ihn mittelbar zum Abschluß eines Wohnraummietvertrags und greift damit, wenn auch abgesichert durch Art. 14 II GG, in die verfassungsrechtlich gewährleistete Vertragsfreiheit in Form der Abschlußfreiheit ein.

Es mag dem BVerfG zuzugeben sein, daß es sich hierbei nicht um eine "Wohnraumbewirtschaftung im herkömmlichen Sinne" (BVerfGE 38, 348, 365 = NJW 1975, 727, 729) handelt, weil es keine Wohnungszuweisung und keine behördlich verfügten Mietverträge gibt. Doch ist der Unterschied wegen des mittelbaren Zwangs zum Vertragsschluß, der auf den Eigentümer ausgeübt wird, nicht allzu groß. Auch eine derartige Wohnraumbewirtschaftung neuer und im Grunde doch alter Art ist ein Fremdkörper in einer Marktwirtschaft.

Vorschlag:

Den Ländern wird empfohlen, von der Verordnungsermächtigung des Art. 6 § 1 MRVerbG nur einen restriktiven Gebrauch zu machen. Insbesondere sollte ein Leerstand von Wohnräumen zwecks späteren Eigenbedarfs oder eigener geschäftlicher Nutzung ausgenommen werden, wenn die Dauer des Leerstands fünf Jahre nicht überschreitet. Mittelfristig ist die Aufhebung der Verordnungsermächtigung und der hierauf gestützten Rechtsverordnungen zu erwägen.

Mit einer Aufhebung des Zweckentfremdungsverbots wird ein marktwidriges Element beseitigt (Ziffern 4232 ff).

IX. Allgemeiner Rahmen für eine Reform

5901 Das Wohnraummietrecht und seine Akzeptanz bei den Bürgern führen nicht nur zu Fragen der Rechtspolitik und ihrer Umsetzung durch gesetzgeberische Maßnahmen. Diese Fragen sind eingebunden in den von der Wohnungspolitik beherrschten Gesamtzusammenhang. Aber auch Wohnungspolitik ist nicht nur eine Frage des Geldes und seiner zielgerichteten Verteilung. Eine sachgerechte Wohnungspolitik hat die vordringliche Aufgabe, den Bürgern klarzumachen, was das Wohnen in Wirklichkeit kostet und daß für die Aufbringung der Kosten in allererster Linie der Nutzer der Wohnung zuständig ist, nicht aber der Staat oder der Vermieter. Erst wenn dieses Bewußtsein bei den Bürgern geweckt ist und dies durch die Interessenverbände, die Medien und die Politiker unterstützt wird, kann auch ein Mietrecht politisch durchgesetzt werden, das einer sozialen Marktwirtschaft gerecht wird.

Sechstes Kapitel: Objektförderung, Wohngeld, Belegungsrechte

6001 Gegenstand dieses Kapitels sind die Instrumente, die der Staat neben den Förderelementen des Steuerrechts einsetzt, um die Wohnungsversorgung zu verbessern: der öffentlich geförderte Wohnungsbau, das Wohngeld und der Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand.

Ziel des öffentlich geförderten Wohnungsbaus (Objektförderung) ist die Verbreiterung des Angebots von preisgünstigen Wohnungen. Ziel des Wohngeldes (Subjektförderung) ist es dagegen, bestimmte Personengruppen in die Lage zu versetzen, sich an den Wohnungsmärkten angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Hauptkriterium für die Abgrenzung der relevanten Zielgruppen ist jeweils das Haushaltseinkommen.

Mit dem Erwerb von Belegungsrechten versucht der Staat in jüngster Zeit, die Wohnungsversorgung bestimmter Problemgruppen, die am Wohnungsmarkt diskriminiert werden, zu verbessern. Niedriges Einkommen ist nur einer der Gründe für diese Diskriminierung. Wie beim sozialen Wohnungsbau setzt dieses Förderinstrument am Angebot an, mit dem wichtigen Unterschied, daß die Sicherung von Belegungsrechten von der Neubauförderung entkoppelt werden kann. Belegungsrechte werden auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen gewährt, die sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können. Die Art der Ausgestaltung hat Einfluß auf die Fördereffizienz. In der Regel ist eine finanzielle Kompensation des Wohnungsanbieters Gegenstand der Vereinbarung.

I. Kritik des bestehenden Regelwerks

1. Die Objektförderung

6101 Der öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau nach den Wohnungsbaugesetzen, der nach dem Krieg erheblich zu dem heute vorhandenen Wohnungsbestand beigetragen hat, ist nicht mehr zeitgemäß. Hauptgrund dafür ist das im Fördersystem angelegte Defizit an wirtschaftlicher Effizienz. Dazu kommt insbesondere eine mangelnde Zielgenauigkeit: Ein großer Teil der Bedürftigen wird durch die Fördermaßnahmen nicht erreicht, auf der anderen Seite werden Menschen gefördert, die nicht mehr bedürftig sind.

¹ Die Kommissionsvorschläge im einzelnen finden sich in einer Synopse im Anhang 3.

6102 Die wirtschaftliche Ineffizienz hat ihre Hauptursache in den Vorschriften für die Mietpreise des sozialen Wohnungsbaus. Die Kostenmiete geht vom Erstarrungsprinzip aus. Dieses Prinzip hat den Bestand an Sozialwohnungen aus der Marktwirtschaft herausgenommen, zu der die Bildung der Preise nach Angebot und Nachfrage als konstituierendes Prinzip gehört mit der Folge, daß sich das Angebot auf die Nachfrage und die Nachfrage auf das Angebot einstellt.

Objektförderung, Wohngeld, Belegungsrechte

Die Verzinsung des anfangs eingesetzten Eigenkapitals als mietpreisbestimmende "Kosten" enthält fast die Garantie einer Rendite, wenn auch keiner üppigen. Diese "Garantie" ist nahezu baukostenunabhängig. Auf diese Weise fehlt ein Zwang zu kostengünstigem Bauen, der eigentlich anch im öffentlich geförderten Wohnnngsbau spürbar sein sollte. Bedenklich ist ebenso, daß der Investor dazu eingeladen wird, nicht sparsam zu kalkulieren. In den meisten Fällen richtet sich das Fördervolumen nach der Differenz zwischen der Kostenmiete, die sich nach den Vorgaben der Zweiten Berechnungsverordnung ohne Förderuug ergeben würde, und der Bewilligungsmiete. Unternehmerische Fehlleistungen, die sich in vermeidbaren Kosten niederschlagen, bleiben auf diese Weise ohne den notwendigen Einfluß auf die Gewinnsituation des Unternehmens. Qualitäts- und Größenvorschriften verstärken den Trend zu überhöhten Kosten.

Im Kostenmietsystem werden Verwaltungs- und Instandhaltungskosten pauschaliert. Die Pauschalen werden an die tatsächlich eingetretenen Kostensteigerungen häufig nur mit politisch bestimmten Verzögerungen angepaßt. Das bringt die Unternehmen in die Versuchung, notwendige Erhaltungsmaßnahmen ebenfalls hinauszuzögern, was die Mieter vielfach wegen der geringen Sozialmieten hinnehmen. Kostenmieten denaturieren die Unternehmerfunktion; Unternehmungsleitungen werden angeregt, für eine Verbesserung der Aufwandspauschalen ins politische Feld zu ziehen.

6103 Das Erstarrungsprinzip verhindert die Mietanpassung, die durch die Marktentwicklung eigentlich angezeigt wäre. Die Sozialmieten signalisieren nicht die relative Knappheit von Wohnungen und sind außerstande, das Angebot gemäß den Wünschen der Bürger zu beeinflussen. Das Funktionsdefizit wird noch dadurch vergrößert, daß das Erstarrungsprinzip zu großen Mietdifferenzen innerhalb des Sozialwohnungsbestandes geführt hat, die ausschließlich durch unterschiedliche Investitionszeitpunkte bedingt sind, nicht aber zum Beispiel durch Unterschiede in der Wohnungsqualität.

Das Erstarrungsprinzip verhindert gerade jene Mietpreisbewegungen, durch die Filtering-Prozesse geprägt sind. Der Zwang, die Bau- und Wohnqualitätsstandards des sozialen Wohnungsbaus einzuhalten, tut ein übriges, die Herausbildung einer Hierarchie von Qualitätsstandards – hier durch Neubau – zu vereiteln.

6104 Das Kostenmietprinzip hat dazu geführt, daß die Bedeutung der Miete als Marktregulativ in der Öffentlichkeit aus dem Blick geraten ist. Geradezu ärgerlich sind Behauptungen, die "Kostenmiete" sei ein Indikator für die

gleichgewichtige Marktmiete und damit eine aus der Sicht des Investors angemessene Miete. Solche Behauptungen sind, wie das Konstruktionsprinzip der "Kostenmiete" zeigt, in keiner Weise sachlich begründet. Breite Mieterschichten haben sich an heruntersubventionierte Mieten gewöhnt. Eine Bereitschaft, ihre Wohnwünsche mit realistischen Wohnkosten abzustimmen, konnte bei ihnen erst gar nicht entstehen.

6105 Auch unter verteilungspolitischen Aspekten ist die Objektförderung von ihren Ergebnissen, ja sogar von ihrer Konzeption her, nicht erträglich. Das Gesetz unterscheidet nur zwei Gruppen von Haushalten, nämlich bedürftige und nichtbedürftige (§ 25 II. WoBauG). Angesichts der Tatsache, daß es in Deutschland weitaus mehr Sozialwohnungsberechtigte als Sozialwohnungen gibt, ist das Unterscheidungskriterium in Form der Einkommensgrenzen nahezu bedeutungslos geworden. Bei weitem nicht alle Sozialwohnungsberechtigte haben eine realistische Chance, eine Sozialwohnung zu mieten. Vermutlich war dies mit ein Grund dafür, daß es der Gesetzgeber unterlassen hat, die Einkommensgrenzen entsprechend der Inflation zu erhöhen.

Auch ist eine Anhebung der Einkommensgrenzen ganz und gar nicht unproblematisch. Zwar soll damit einer Konzentration der Armen in den Sozialwohnungen und einer Ghettobildung vorgebeugt werden. Doch die Konkurrenz um die Sozialwohnungen wird dadurch wieder schärfer, die Chancen für die besonders Bedürftigen, eine Sozialwohnung zu bekommen, werden geringer. In den Fällen, in denen der Vermieter von Sozialwohnungen eine Auswahlmöglichkeit hat, nutzt er diese, um einen in relativ sicheren Verhältnissen lebenden Berechtigten aufzunehmen. Allerdings entscheidet - wegen des Mißverhältnisses der Zahl der zur Verfügung stehenden Sozialwohnungen und der Zahl der Berechtigten – heute noch weniger als vorher die Berechtigung allein über den Zugang zu einer Sozialwohnung. Vielmehr weisen die kommunalen Wohnungsämter die Wohnungen nach Dringlichkeitskriterien zu, das heißt nach dem Grad der Bedürftigkeit.

6106 Die Mietpreisspaltung im sozialen Wohnungsbau ist unter Verteilungsaspekten geradezu kontraproduktiv. Vorteile haben diejenigen Mieter, die vor zwanzig oder dreißig Jahren in eine Sozialwohnung einziehen konnten und diese immer noch bewohnen. Sie zahlen beneidenswert niedrige Mieten. Die jungen Familien, unter Umständen mit Kindern, und die mobilen Haushalte müssen schon froh sein, wenn ihnen eine neu errichtete Sozialwohnung zugewiesen wird. Sie zahlen wesentlich höhere Mieten. Dies ist schon in den Fällen zu beklagen, in denen die Langfristmieter von Sozialwohnungen auch heute noch sozialwohnungsberechtigt sind. In vielen Fällen sind aber gerade diese Mieter mit ihrem Einkommen längst über die Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus hinausgewachsen und/oder ihre Haushalte haben sich auf natürliche Weise verkleinert. Wie bedeutend dieses Problem ist, kann man an Untersuchungen auf der Grundlage repräsentativer Langfristbefragungen derselben Haushalte (sozioökonomisches Panel) erkennen. Von den Sozialhilfeempfängern bleibt lediglich ein Drittel nach sieben Jahren noch im Sozialhilfebezug. Von den Personen mit einem Einkommen, das im Jahre 1983 unter 50 vH des Durchschnittseinkommens lag, waren drei Jahre später nur noch zwei Fünftel in diesem Einkommensbereich verblieben. ²

6107 Durch das Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen vom 22. Dezember 1981 sollte das Problem der Fehlbelegung im öffentlich geförderten Wohnungsbau verringert werden. In Gemeinden, in denen die Kostenmiete in öffentlich geförderten Mietwohnungen die ortsübliche Miete vergleichbarer Wohnungen erheblich unterschreitet, können danach Mieter mit Einkommen über den Grenzen des § 25 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes zu einer Ausgleichszahlung verpflichtet werden. Die Länder haben in eigenen Gesetzen zum Abbau der Fehlsubventionierung diese Gemeinden bestimmt und Festlegungen zu den Einkommensgrenzen, zur Höhe der Ausgleichszahlungen und zu den Ausführungsbestimmungen getroffen. Die Regelungen in den Ländern sind sehr unterschiedlich.

Fehlbeleger, die die gleichen objektiven Bedingungen erfüllen, werden in unterschiedlichem Ausmaß verpflichtet. Einige leisten überhaupt keine Zahlungen, weil in der Gemeinde keine Fehlbelegungsabgabe erhoben wird. In der Regel gleicht die Fehlbelegungsabgabe die Differenz zwischen Sozialmiete und Marktmiete nicht aus. Im ganzen wird die Fehlsubvention nicht aufgehoben, sie wird allenfalls sehr ungleichmäßig gemindert, und dies auch nur in bestimmten Gemeinden. Außerdem ist der Verwaltungsaufwand sehr groß und der fiskalische Erfolg damit ebenfalls fraglich.

6108 Schwächen des ersten und des zweiten Förderweges sind auch vom Gesetzgeber gesehen worden. Mit dem Gesetz zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes von 1988 wurde das Konzept der vereinbarten Förderung eingeführt, der sogenannte dritte Förderweg. In der Gesetzesbegründung wird hervorgehoben, daß die im Zweiten Wohnungsbaugesetz geregelte Förderung des sozialen Wohnungsbaus auf eine sehr langfristige Mietpreis- und Belegungsbindung der Wohnungen mit einem hohen Subventionsbedarf angelegt ist. Das Festhalten an Fördersystemen mit derart starken Bindungen sei indessen nicht mehr zeitgemäß. Deswegen wolle man Voraussetzungen für eine flexiblere Förderung schaffen. Im Grunde knüpft der dritte Förderweg an den zweiten an. Flexibilität wird dadurch erreicht, daß Bindungen nicht gesetzlich auferlegt werden. Die im dritten Förderweg geförderten Wohnungen sind nicht mehr der Kostenmiete unterworfen, und sie unterliegen auch nicht der Wohnungsaufsicht nach dem Wohnungsbindungsgesetz. Über die Art der Förderung, die Höhe der Mieten sowie über die Dauer der Miet- und Belegungsbindungen sollen Vereinbarungen zwischen dem Bauherru und den fördernden Stellen getroffen werden. Die geförderten Wohnungen gelten nicht als preisgebundener Wohnraum. Sie unterliegen damit den Vorschriften des Miethöhegesetzes, es sei denn, daß sich aus der befristeten Mietzinsvereinbarung eine günstigere Regelung für die Mieter ergibt.

Für die konkrete Ausgestaltung der vereinbarten Förderung, und zwar sowohl hinsichtlich der Förderinstrumente als anch hinsichtlich der mit der Förderung eingekauften Bindungen des Förderungsnehmers, läßt das Gesetz einen breiten Spielraum. Die Praxis der Länder ist entsprechend unterschiedlich, insbesondere hinsichtlich der Marktnähe der vereinbarten Miete. Ein besonders eklatantes Beispiel für die Marktferne vereinbarter Mieten zeigt sich am Fall der Stadt München. In bayerischen Städten der Kategorie I – dazu gehört auch München – belaufen sich im Rahmen der vereinbarten Förderung die Nettoanfangsmieten ohne Betriebskostenpauschale im Normalprogramm auf 10,50 DM bis 12,50 DM, im Sonderprogramm auf 12,50 DM bis 15,50 DM. Die Mieten können ab dem 3., 6. und 9. Jahr um jeweils 1,20 DM, beziehungsweise im Sonderprogramm um 1,50 DM angehoben werden. Stellt man dem die im Rahmen der Mietspiegelerhebung für die Stadt München festgestellten Nettomieten gegenüber, so zeigt sich, daß von Marktnähe dabei gewiß nicht mehr gesprochen werden kann (Tabelle 6.1).

Tabelle 6.1: Nettomieten für die Stadt München (Mietspiegel 1994)

		Nettomiete/Quadratmeter in DM					
Baualter	1 Zimmer	1 Zimmer 2 Zimmer 3 Zimmer 4 Zimmer und mehr					
ab 1989	18,62	19,25	19,85	19,14	19,50		

Quelle: Gutachten zur Erstellung des Mietspiegels für München 1994, hrsg. von der Landeshauptstadt München, Sozialreferat - Amt für Wohnungswesen.

6109 Der jüngste Schritt in Richtung auf eine Aufhebung der starren Einkommensgrenzen ist die Konzeption der einkommensorientierten Förderung nach dem Wohnungsbauförderungsgesetz 1994. Ähnliche Grundüberlegungen lagen bereits dem sogenannten Fellbacher Modell und der Förderungspraxis des Landes Baden-Württemberg zugrunde. Das Modell besteht aus zwei Komponenten: einer Grundförderung (Objektförderung) und einer einkommensabhängigen Zusatzförderung (Subjektförderung). Die Grundförderung ist so bemessen, daß die vom Investor zu erwirtschaftenden Mieterträge zu Beginn der Vermietungsphase am unteren Rand der örtlichen Vergleichsmiete festgeschrieben werden können (Basismiete). Die Basismieten werden nach den Regeln des Miethöhegesetzes fortgeschrieben. Die Mieter zahlen eine sogenannte Vertragsmiete. Die Differenz zwischen Basismiete und Vertragsmiete wird durch Zusatzförderung aufgefangen. Die Vertragsmiete wird so fixiert, daß die relative Mietkostenbelastung der Mieterhaushalte mit steigendem Einkommen unverändert bleibt. Dabei geht man von einer "Mindestmiete" aus; diese ist vou solchen Mietern zu bezahlen, deren Einkommen die Grenzen

¹ Andreß, Steigende Sozialhilfczahlen, Wer bleibt, wer geht und wie sollte die Sozialverwaltung darauf reagieren?, in: Einmal arm, immer arm? Neue Befunde zur Armut in Deutschland, Frankfurt a. M. und New York, 1994, S. 90.

² Hauser und Berntsen, Einkommensarmut – Determinanten von Aufstiegen und Abstiegen, in: Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat im strukturellen Wandel, Frankfurt a. M. und New York, 1992, S. 81.

des § 25 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes nicht übersteigt. In einer Simulationsstudie des Bundesbauministeriums wurde eine Mindestmiete auf der Höhe der derzeitigen Bewilligungsmieten in Nordrhein-Westfalen zugrundegelegt. Liegt das Haushaltseinkommen (einschließlich Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz) um einen bestimmten Prozentsatz über der Einkommensgrenze, muß der Mieter eine gegenüber der Mindestmiete um denselhen Prozentsatz erhöhte Miete bezahlen. Entsprechend verringert sich die Zusatzförderung. Wenn beispielsweise die Basismiete um 60 vH über der Mindestmiete liegt, erhalten Haushalte mit Einkommen von 60 vH und mehr über der Einkommensgrenze keine Zusatzförderung mehr.

Bei diesem Modell werden Probleme der Unter- und Fehlbelegung wenigstens tendenziell nicht mehr eutstehen. Es soll auch eine sparsamere Förderung sein. Nach den Berechnungen des Bundesbauministeriums ist davon auszugehen, daß mit Hilfe der einkommensorientierten Förderung bei gleichem Einsatz an öffentlichen Mitteln eine erheblich größere Anzahl von Objekten gefördert werden kann.

Doch das Problem der Selektion bleibt im Prinzip bestehen. Nicht jeder, der aufgrund seiner Einkommenssituation berechtigt ist, erhält Zugang zu einer geförderten Wohnung. Wenngleich die Marktnähe der Anfangsmiete und der Mietsteigerungen nach dem Wortlaut des Gesetzes zum Programm gehört, ist doch zu befürchten, daß mit dem "unteren Rand der Vergleichsmiete" ein Weg dafür geöffnet worden ist, sich zumindest örtlich oder regional oder "wenn es die Umstände gerade erfordern" von der Marktnähe beliebig weit zu entfernen. Das Problem stark unterschiedlicher Mieten für Wohnungen in völlig gleicher Lage bleibt ungelöst.

6110 Auch die Objektförderung des selbstgenutzten Wohneigentums auf dem ersten und zweiten Förderweg ist zu prüfen. Offensichtlich entspricht sie dem Willen des Gesetzgebers, "für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen" (§ 1 II des II. WoBauG). Man mag sich fragen, ob dieses Ziel angesichts gestiegener Boden- und Baukosten noch mit tragbarer fiskalischer Belastung in wünschenswerter Breite erreichbar ist. Auf jeden Fall ist diese Art der Förderung, soweit sie im System der starren Objektförderung bleibt und im Zeitablauf keine Anpassung der Förderhöhe an veränderte Einkommen vornimmt, mit Nachteilen behaftet, die ähnlich auch im sozialen Mietwohnungsbau auftreten. Insbesondere ist noch stärker als im sozialen Mietwohungsbau damit zu rechnen, daß Eigentümer die Einkommensgrenzen im Förderzeitraum überschreiten. Dann erweist sich die Förderung im Grunde als eine Fehlsubventionierung, die noch nicht einmal eine Art "Fehlbelegungsabgabe" nach sich zieht.

2. Das Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz

6111 Gegenüber der Objektförderung im ersten und im zweiten Förderweg, nach Art der vereinbarten Förderung wie auch nach dem neuen Konzept der einkommensorientierten Förderung, weist das Wohngeld aus sozialpolitischer

Sicht deutliche Vorteile auf. Wohngeldberechtigte haben einen Rechtsanspruch auf die gesetzlich festgelegten Zahlungen; einen Anspruch auf Zuweisung einer objektgeförderten Wohnung haben sie nicht. Wohngeldbezieher können aus dem Gesamtangebot an Wohnungen auswählen, "Sozialwohnungs"-Berechtigte nur aus dem Sozialwohnungsangebot, auf das sie mehr oder minder zufällig treffen. Wohngeld kann vergleichsweise einfach auf die Förderung sowohl von Mietern als auch von selbstnutzenden Eigentümern hin gestaltet werden. Wohngeldsysteme lassen sich schließlich so konstruieren, daß die Leistungen auf Änderungen der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Begünstigteu sehr flexibel reagieren. Es werden von vornherein bessere Kriterien anwendbar.

Das geltende Wohngeldgesetz (WoGG) gewährleistet im Grunde schon heute diese Vorteile. Die Kommission hat sich daher vor allem mit einzelnen Mängeln der geltendeu Koustruktion beschäftigt und nach deu Kousequenzen gefragt, die sich im Zusammenhang mit einem Abbau der Objektförderuug für das Wohngeld ergeben.

6112 Das geltende Wohngeld sinkt mit steigendem Familieneinkommen und steigt mit wachsender Haushaltsgröße sowie mit wachsender Mietbelastung. Das Vermögen des Haushalts spielt nur eine untergeordnete Rolle. Es taucht ausschließlich in einer Sperrklausel auf: Wohngeld wird versagt, wenn im Jahr der Antragstellung ein Haushaltsmitglied Vermögenssteuer entrichten muß (§ 18 I Ziffer 3 WoGG).

Jahreseinkommen, die die Haushaltsmitglieder erzielen, gebildet. Dazu zählen "alle Einnahmen in Geld oder Geldeswert ohne Rücksicht auf ihre Quelle und ohne Rücksicht darauf, ob sie als Einkünfte im Sinne des Einkommensteuergesetzes steuerpflichtig sind oder nicht" (§ 10 I WoGG). So gehört beispielsweise Arbeitslosengeld zum Familieneinkommen. Werbungskosten und Aufwendungen zur Erfüllung gesetzlicher Unterhaltsverpflichtungen sind absetzhar. Zu berücksichtigen sind weiterhin Freibeträge bei Familien und für "besondere Personen" wie NS-Verfolgte und Schwerbehinderte. Von dem sich damit ergebenden Betrag wird ein bestimmter Anteil zur pauschalen Berücksichtigung von Einkommensteuer sowie von (Pflicht-) Beiträgen zur Rentenversicherung und Krankenversicherung abgezogen. Der Abzug beträgt 6 vH, wenn keine der genannten Abgaben zu leisten war. Er erhöht sich auf 12,5 vH, 20 vH bzw. 30 vH, wenn eine, zwei oder alle drei Abgaben zu leisten sind. Eine Berücksichtigung von Verlusten ist nicht zulässig.

Richtig ist es, das verfügbare Einkommen zu einer der Grundlagen für die Wohngeldberechnung zu machen. Daher ist es angemessen, Beträge zum Familieneinkommen zu rechnen, die aus Fördergründen nicht in die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer einfließen. Fragwürdig erscheint allerdings die Regelung, Beiträge zur Renten- und zur Krankenversicherung bei der Berechnung des Familieneinkommens genauso zu behandeln wie Einkommensteuerzahlungen. Letztere sind Abgaben, die keine spezifische Leistungspflicht des Staates begründen. Erstere ziehen eine spezifische Leistungspflicht des

Versicherers nach sich; es handelt sich also um Ausgaben des Haushalts zum Konsum oder zur Vermögensbildung.

6114 Die Abhängigkeit des Wohngeldes vom Familieneinkommen erzeugt eine zusätzliche Grenzbelastung neben der einkommensteuerlichen Grenzbelastung des Einkommens. Die Abbildungen 6.1 und 6.2 zeigen den Wohngeldverlauf in Abhängigkeit vom Familieneinkommen für ausgewählte Haushaltstypen und unterschiedliche Miethöhen.

Die Grenzbelastung des Einkommens ist im ganzen positiv, da die Transferzahlung mit wachsendem Einkommen sinkt. Sie bleibt aber in etwa konstant und wird erst null, wenn die Einkommensgrenze erreicht ist. Problematisch ist

Abbildung 6.1: Wohngeld pro Monat in Abhängigkeit vom Familieneinkommen bei Ein-Personen-Haushalten

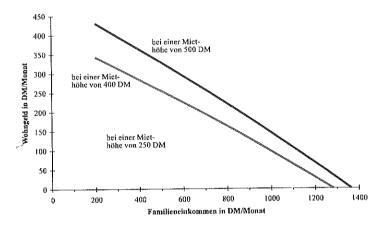
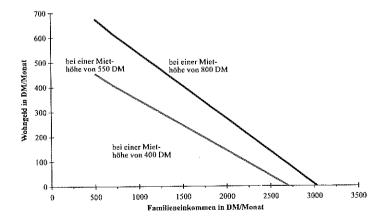


Abbildung 6.2: Wohngeld pro Monat in Abhängigkeit vom Familieneinkommen bei Vier-Personen-Haushalten



der Übergang von der Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge mit pauschaliertem Wohngeld zu steuerpflichtigem Einkommen mit Tabellenwohngeld.

Wer laufende Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz oder ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundesversorgungsgesetz bezieht, erhält im pauschalierten Wohngeld die vollen Wohnkosten erstattet (§ 22 I BSHG oder § 27 a BVG in Verbindung mit § 3 I Regelsatzverordnung). Das Wohngeld, das von seiner Konzeption her ein angemessenes Wohnen für bedürftigere Bevölkerungsschichten erschwinglich machen soll, ändert hier seinen subsidiären Charakter, da die vollen Wohnkosten vergütet werden. Zwar führen die örtlichen Sozialämter eine Angemessenheitsprüfung durch, um zu verhindern, daß Sozialhilfeempfänger unangemessen hohen Wohnkonsum treiben. Doch der Begünstigte hat kein Interesse, selbst dafür zu sorgen, daß seine Wohnkosten das vernünftige Maß nicht überschreiten. Mit solchen Regelungen wird jeglicher Anreiz genommen, sich durch eigene Anstrengung aus der Bedürftigkeit eines Sozialhilfeempfängers zu befreien. Beim Tabellenwohngeld liegt nämlich der Subventionssatz stets unter 100 Prozent. Wer also beispielsweise eine Teilzeitbeschäftigung annimmt und damit (nach Steuern) nur wenig mehr als den Regelsatz der Sozialhilfe verdient, kann sich infolge des Sprungs vom pauschalierten Wohngeld in das Tabellenwohngeld unter Umständen schlechter stehen als ein Sozialhilfeempfänger. Ein solches Ergebnis kann niemand gutheißen.

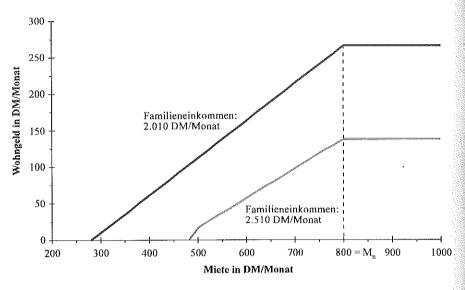
6115 Das Wohngeld steigt mit wachsender (Kalt-) Miete, allerdings nur, bis diese den Miethöchstbetrag (§ 8 I WoGG) erreicht hat; bei weiteren Mietsteigerungen bleibt es unverändert. Die Miethöchstbeträge sind abhängig von der Haushaltsgröße, vom Mietenniveau der Belegenheits-Gemeinde (Mietenstufe), vom Zeitpunkt der Bezugsfertigstellung und von der Ausstattung.

Sehr niedrige Mieten werden gar nicht bezuschußt. Im relevanten Mietenbereich macht die Zunahme des Wohngeldes einen festen Anteil an einer Mietsteigerung aus. Dieser Anteil sinkt mit steigendem Familieneinkommen. Bei einem Vier-Personen-Haushalt mit einem monatlichen Familieneinkommen um 2.000 DM steigt das monatliche Wohngeld um eirea 10 DM je 20 DM Mietsteigerung. Liegt das monatliche Familieneinkommen im Bereich von über 2.500 DM bis 2.520 DM, so beläuft sich die Wohngelderhöhung je 20 DM Mieterhöhung auf einen Betrag zwischen 7 DM und 8 DM. Die Abbildung 6.3 zeigt den typischen Verlauf des Wohngeldes in Abhängigkeit von der Miete.

Bei einem solchen Wohngeldverlauf steigt der Subventionssatz (Wohngeld durch Miete) mit wachsender Miete, bis die zuschußfähige Höchstmiete erreicht ist. Die Tabelle 6.2 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Subventionssatzes bei steigenden Mieten.

Steigt der Subventionssatz mit der Miete, so verändert sich das effektive Preisverhältnis zweier unterschiedlich teurer Wohnungen zugunsten der kostspieligeren Wohnung. Es wird also ein Substitutionseffekt zugunsten des teureren Wohnens erzeugt. Inwieweit er durch die effektive Wohnungswahl zum Tragen kommt, ist eine Tatfrage. Eine Untersuchung zu diesem Thema kann keine abschließende Antwort auf diese Frage geben; die dem sozioökono-

Abbildung 6.3: Der typische Wohngeldverlauf in Abhängigkeit von der Miete (Vier-Personen-Haushalt)



Legende: M_n = zuschußfähige Höchstmiete; Vier-Personen-Haushalt mit einem Familieneinkommen von 2.010 DM/Monat bzw. 2.510 DM/Monat; Mictwohnung, bezugsfertig 1966, ausgestattet mit Sammelheizung und Bad; Stadt der Mietenstufe IV.

mischen Panel entnommene Datenbasis ist zu schmal.³ Einigermaßen zuverlässig kann man jedenfalls zu der Aussage kommen, daß Wohngeldempfänger häufiger umziehen als andere Mieter. Es gibt auch Hinweise darauf, daß das Wohngeld den Wohnkonsum erhöht.

Wie immer man die Ergebnisse der empirischen Analyse werten mag, es bleiht festzuhalten, daß die Konstruktion des Wohngeldes einen latenten Anreiz enthält, in die teurere Wohnung zu ziehen, solange noch nicht die zuschußfähige Höchstmiete erreicht wird. Dies gilt jedenfalls, soweit der Haushalt die Möglichkeit hat, zwischen billigen und teuren Wohnungen zu wählen.

6116 In regioualpolitischer Hinsicht wird dieser Anreiz durch die regionale Differenzierung der zuschußfähigen Miethöchstbeträge verstärkt. Dies läßt sich am Beispiel eines Vier-Personen-Haushalts mit einem monatlichen Familieueinkommen von 2.300 DM, der in einer nach dem 1. Januar 1992 bezugsfähigen Wohnung wohut, veranschaulichen. Bei einer Miete von 740 DM erhält er 165 DM Wohngeld, gleichviel ob er in einem Ort der Mietenstufe I oder einem solchen der Mietenstufe VI wohnt. Beträgt seine Miete demgegenüber 1.130 DM, so bezieht er in einem Wohuort der Mietenstufe VI ein Wohngeld

Tabelle 6.2: Der Subventionssatz des Wohngeldes für ausgewählte Einkommen und Mietausgaben je Monat bei Vier-Personen-Haushalten

	Anrechenbare Monatsmiete in DM					
Familieneinkommen in DM	300	600	900	1200		
1.600	25	43	49	52		
1.800	15	36	43	46		
2.000	5	28	36	40		
2.200	0	21	30	34		
2.400	0	14	23	28		
2.600	0	7	17	22		
· 2.800	0	0	10	16		
3.000	0	0	4	10		

Quelle: Eigene Berechnungen nach den Wohngeldtabellen.

Legende: Der Subventionssatz des Wohngeldes ist die Relation von Wohngeld zu den Mietausgaben in Prozent.

von 343 DM, während ihm in einem Ort der Mietenstufe I nur 192 DM ausbezahlt würden. Letzteres liegt daran, daß sich in Gemeinden der Mietenstufe I die zuschußfähige Höchstmiete auf 800 DM beläuft, während sie in Gemeinden der Mietenstufe VI 1.130 DM heträgt. Die Folge ist: Steht ein Haushalt vor der Frage, ob er in einer Großstadt oder in einem nahegelegenen ländlichen Raum mieten soll, so wird die Wahl der Großstadtwohnung unter Umständen durch ein höheres Wohngeld belohnt.

6117 Zusätzlich zu seiner regionalen Differenzierung stellt das geltende Wohngeldrecht auf das Alter der Wohnung und innerhalb der beiden älteren Baualtersklassen auf ihre Ausstattung ab. Auch das muß kritisch hinterfragt werden.

6118 Das Wohngeld ist auch von der Haushaltsgröße abhängig. Versucht man, mit Hilfe von Pro-Kopf-Größen (Einkommen pro Kopf, Miete pro Kopf, Wohngeld pro Kopf) sich diese Abhängigkeit bewußt zu machen, so wird das zumindest auf den ersten Blick nicht gelingen. Der Gesetzgeber ist offenbar davon ausgegangen, daß mit steigender Haushaltsgröße die Wohnkosten nicht proportional zunehmen. Ein Ehepaar mag keine wesentlich größere Wohnung beanspruchen als Alleinstehende. Doch für ein hinzutretendes Kind sollte ein eigenes Zimmer vorhanden sein. Das zweite Kind mag sich gegebenenfalls mit den älteren Geschwistern noch ein Zimmer teilen können. Ein drittes Kind macht auf jeden Fall ein weiteres Kinderzimmer erforderlich. In ähnlicher Weise hat man Überlegungen bezüglich der notwendigen Zahl von Nebenräumen angestellt. Das klingt im Grunde plausibel. Auffällig ist allerdings, daß beispielsweise ein Ehepaar mit einem Kind das gleiche Wohngeld erhält wie ein alleinerziehender Elternteil mit zwei Kindern, wenn beide Haushalte dieselbe Miete zahlen und das gleiche bei der Wohngeldbemessung zu berücksichtigen-

³ Börsch-Supan, Wohngeld und Wohnverhalten, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994, S. 20ff.

de Haushaltseinkommen erzielen. Alleinerziehende mit zwei Kindern haben unter den genannten Umständen ein höheres (Brutto-) Einkommen als das Ehepaar mit einem Kind. Denn zur Ermittlung des Familieneinkommens werden für die Kinder, für die insbesondere Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz gewährt wird, Beträge in Höhe des gesetzlichen Kindergeldes abgesetzt (§ 15 I WoGG). Alleinerziehende erhalten darüber hinaus für jedes Kind unter 12 Jahren einen zusätzlichen Freibetrag in Höhe von 100 DM/ Monat, wenn sie wegen Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nicht nur kurzfristig vom Haushalt abwesend sind (§ 15 II WoGG). Bei gleichem Bruttoeinkommen führen also die Kinderfreibeträge bei Alleinerziehenden zu einem geringeren Familieneinkommen als bei Ehepaaren mit einem Kind. Das geringere Familieneinkommen löst hinwiederum unter sonst gleichen Bedingungen ein höheres Wohngeld aus. Es zeigt sich, daß die Wohnbedürfnisse der Kinder und die Anforderungen, die ihren Eltern daraus erwachsen, wie auch die besonderen Schwierigkeiten der Alleinerziehenden im Wohngeldsystem berücksichtigt sind - allerdings nur auf indirekte Weise, nämlich über Freibeträge.

6119 Offen ist die Frage, ob den besonderen Wohnbedürfnissen von Behinderten, zum Beispiel von Rollstuhlfahrern oder von Blinden, durch Freibeträge in hinreichendem Umfang Rechnung getragen wird, die bei der Ermittlung des Familieneinkommens abgezogen werden können (§ 16 II WoGG).

6120 Es gibt überzeugende Hinweise darauf, daß in Deutschland nur etwa die Hälfte der Wohngeldberechtigten das Wohngeld in Anspruch nimmt. Zum Teil mag das durch eine ausgeprägte Abneigung motiviert sein, sich von der Gesellschaft unterstützen zu lassen. Zum Teil hat aber das Wohngeldsystem durch seine Kompliziertheit eine ausgesprochen abschreckende Wirkung entfaltet. Diese schlägt nicht ausschließlich bei jenen Berechtigten durch, die nur sehr geringe Wohngeldbeträge beziehen würden. Betroffen sind auch Haushalte, die auf eine erhebliche Unterstütznng verzichten.

Es fehlen – anders als beispielsweise in den Niederlanden – wohnortnahe Beratungsstellen, die die Berechtigten auf ihre Möglichkeiten hinweisen und ihnen bei Wohngeldanträgen helfen.

3. Belegungsrechte

6121 Über Belegungsrechte verfügt die kommunale Wohnungspolitik im Bestand an Sozialwohnungen. Darüber hinaus können einige Großstädte solche Rechte noch bei Wohnungsunternehmen in Anspruch nehmen, die sich in ihrem Eigentum befinden. Auch im übrigen Bestand privater Wohnungsunternehmer haben sich einige Großstädte zusätzliche Belegungsrechte gesichert. Schließlich hat das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 die Möglichkeit geschaffen, Belegungsrechte im Zusammenhang mit der Modernisierungsförderung zu erwerben.

6122 Hinsichtlich der Versorgung von Problemgruppen mit angemessenem Wohnraum nimmt der Handlungsdruck für die Kommunen zu. Auf der einen Seite deuten empirische Untersuchungen darauf hin, daß die Zahl der Pro-

blemfälle in den letzten Jahren gestiegen ist (Ziffern 2201 f). Auf der anderen Seite dürfte sich die Menge der verfügbaren Belegungsrechte seit Ende der achtziger Jahre erheblich verringert haben. Dieser Trend wird sieh vermutlich fortsetzen. Das liegt vor allem daran, daß mit der planmäßigen Tilgung oder Rückzahlung der Fördermittel aus Sozialwohnungen die Belegungsbindungen auslaufen. Es ist mithin eine Art Echoeffekt zu beobachten: Die stark besetzten Baujahrgänge der sechziger Jahre wachsen aus der Bindung heraus. Hierdurch gehen Belegungsbindungen in einem Ausmaß verloren, das durch den Neubau von Sozialwohnungen schon allein angesichts der höheren Baukosten bei weitem nicht kompensiert werden kann.

6123 Die Folge ist, daß in zunehmendem Maße neue Belegungsrechte erworben werden müssen. Das heißt nicht, daß sie bislang "kostenlos zu haben waren". Die Kosten der kommunalen Wohnungssozialpolitik waren vielmehr in den Kosten des sozialen Wohnungsbaus "versteckt" enthalten. Es geht darum, diese Kosten nunmehr offenzulegen. Es wäre deshalb konsequent, wenn auch Wohnungsunternehmen im Eigentum der Gemeinden für die Bereitstellung von Belegungsrechten eine finanzielle Kompensation erhalten würden.

Ein Haupteinwand der Kommunen gegen den Erwerb von Belegungsrechten sind in der Tat deren Kosten. Die Kommunen müssen Belegungsrechte selbst finanzieren, für den sozialen Wohnungsbau hingegen übernehmen Bund und Länder in der Regel die Hauptlast der Förderung. Hier ist das Regelwerk des Finanzausgleichs korrekturbedürftig. Eine Änderung des kommunalen Finanzausgleichs ist um so mehr erforderlich, als der Bund, wenn er den sozialen Wohnungsbau zurückführt, zugleich von einer stärkeren Verantwortung der Kommunen für die Wohnungssozialpolitik ausgeht. Die Forderungen der Kommunen, ihre Finanzausstattung dementsprechend zu stärken, sind daher zu unterstreichen.

II. Die Vorschläge für eine Reform

1. Grundlagen

6201 Wohnungssozialpolitik soll den hilfsbedürftigen Haushalten angemessenes Wohnen ermöglichen. Sie sollte so angelegt sein, daß der gewünschte Erfolg mit möglichst geringem Mitteleinsatz erreicht wird. Daher sind ihre Leistungen auf unterschiedliche Grade der Bedürftigkeit möglichst gut abzustimmen. Zugleich sollte sie so ausgestaltet sein, daß sie eigenverantwortliches Handeln von Anbietern und Nachfragern an den Wohnungsmärkten nicht lähmt.

6202 Die herkömmliche Objektförderung kann das nicht leisten. Ihre verteilungspolitische Aufgabe erfüllt sie höchst mangelhaft. Sie ist enorm teuer, und das System der Sozialmieten führt zu Marktergebnissen, die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten unannehmbar sind. Der erste und der zweite Förderweg sollten daher aufgegeben werden.

Weniger hedenklich sind Investorenzuschüsse im Rahmen der vereinbarten

und der einkommensorientierten Förderung, sofern die Marktnähe der vereinbarten Mieten gewährleistet ist. Diese Bedingung muß erfüllt sein, wenn die Förderung gutgeheißen werden soll. Außerdem ist die Anwendung auf eng abgegrenzte Problembereiche des Wohnungsmarktes zu heschränken.

6203 Das Belegungsrecht in der Hand der Kommune ist das beste Instrument der Wohnungsfürsorge, in den meisten Fällen in Verbindung mit dem - zu verbessernden - Wohngeld. Wohnungen auf der Basis kommunaler Belegungsrechte zu vermitteln und die subjektiven Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß ein Haushalt die ihm vermittelte Wohnung bezahlen kann, sind zwei Vorgänge, die künftig streng getrennt werden sollten. Häufig wird die Ansicht vorgetragen, objektgeförderte Wohnungen müsse man weiterhin bauen, um mit Hilfe der damit verbundenen Belegungsrechte Problemhaushalten überhaupt den Weg zu einer Wohnung und zu einem Mietvertrag ebnen zu können. Dagegen ist zu sagen, daß der Bau von objektgeförderten Wohnungen nur eine Möglichkeit ist, Belegungsrechte zu erwerben - und nicht einmal die effektivste. In den meisten Fällen ist den Problemhaushalten besser mit einer Wohnung aus dem preisgünstigen Bestand als mit einer Neubauwohnung gedient, zumindest ist der Förderbedarf geringer. Die Kommunen sollten daher ermuntert werden, Belegungsrechte aus dem Bestand zu kaufen, und sie sollten finanziell entsprechend ausgestattet sein.

6204 Die Einkommensschwächeren sollen in die Lage versetzt werden, sich regelmäßig selbst an den Wohnungsmärkten zu versorgen. Im allgemeinen geht dies mit Einkommenstransfers am besten. Das Wohngeld ist zu Lasten der Obiektförderung zu verstärken. Die Einkommensschwächsten sollen davon am meisten profitieren. Die besonderen Bedürfnisse der Haushalte mit Kindern oder mit Behinderten sollen ein stärkeres Gewicht bekommen als bisher. Im übrigen sollten Wohngeldregelungen so geändert werden, daß sie keine Anreize mehr auslösen, teureres Wohnen gegenüber preisgünstigem Wohnen vorzuziehen.

6205 In der öffentlichen Diskussion wird immer wieder behauptet, daß mit der Einstellung der Objektförderung bedeutende Investitionsanreize verlorengehen. Diese könnten, so die These, nicht wiedergewonnen werden, selbst wenn als Folge einer deutlichen Wohngelderhöhung mit einer starken Nachfrageausweitung zu rechnen wäre. Es kommt in der Tat sehr darauf an, die Ertragserwartungen durch eine Liberalisierung des Mietrechts – freie Mietpreisbildung bei Vertragsabschluß, keine Kappungsgrenzen - zu verbessern, um die Objektförderung weitgehend überflüssig zu machen. Die Rückführung der Regulierung der Mietmärkte auf ein vernünftiges Maß und die Rückführung der Objektförderung sind daher komplementäre Vorschläge. Eine plötzliche Beseitigung der Objektförderung von einem Niveau aus, das im Jahre 1993 in Westdeutschland durch 132.000, in Ostdeutschland durch 46,000 öffentlich geförderte Wohnungen bestimmt ist, ohne daß entsprechende Vorkehrungen für mehr Dynamik am freien Markt getroffen sind, dürfte einen Rückgang bei der Neubautätigkeit oder unerwünscht hohe Mieten befürchten lassen. In dem Maße allerdings, in dem der Prozeß der Mietmarkt-Deregulierung voranschreitet, sollte man auf Objektförderung verzichten.

Die Verstärkung des Wohngeldes hat vor allem die Funktion, die Mietbelastung für die bedürftigen Mieter erträglich zu machen.

6206 Auch die Objektförderung des selbstgenutzten Wohneigentums sollte nicht fortgeführt werden. Hierfür sollten andere Instrumente eingesetzt werden (siebtes Kapitel und neuntes Kapitel). Im übrigen käme das von der Kommission vorgeschlagene verbesserte Wohngeld auch dem einkommensschwachen Selbstnutzer zugute.

2. Verbleibende Objektförderung

6207 Objektförderung sollte künftig an sehr enge Voraussetzungen geknüpft sein. Man könnte auf sie dort zurückgreifen, wo Belegungsrechte für besondere Problemgruppen, zum Beispiel Kinderreiche oder Behinderte, aus dem Bestand nicht beschafft werden können.

6208 Förderbedarf mag es in bestimmten Fällen auch für private Investitionen im Rahmen raumordnerischer oder städteplanerischer Maßnahmen geben. soweit es darum geht, die Sanierung eines Quartiers in Gang zu setzen, das einem allgemeinen Wohnwertverfall ausgesetzt ist, oder auch darum, unerwünschten Tendenzen zur Segregation der Wohnbevölkerung eines Ortes entgegenzuwirken. Es gibt in etlichen Gemeinden die Neigung, den Wohnungsbau für geringverdienende und ausgegrenzte Haushalte in bestimmte Stadtteile zu verweisen. Das führt zur Beeinträchtigung der Sozialstruktur und zu unerwünschten städtebaulichen Ergebnissen. Um der besseren sozialen Durchmischung willen ist es wünschenswert, daß diese Menschen auch in ihren angestammten Wohngebieten Zugang zu sanierten Wohnungen finden. Zuschüsse sollten freilich nur für Maßnahmen gewährt werden, die in förmlich sestgelegten städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsgebieten liegen; sonst wäre die Berufung auf planerische Erfordernisse zu einfach. Objektförderung mag auch dort angezeigt sein, wo der Erwerb von Belegungsrechten sonst unverhältnismäßig teuer wäre und der Einsatz von Neubauwohnungen für Zwecke der Wohnungssozialpolitik unumgänglich ist.

6209 In jedem Fall darf die Auszahlung von Investitionszuschüssen nicht länger an Konditionen gebunden sein, die auf eine verordnete Mietpreiskalkulation hinauslaufen. Eine Mietbindung wäre ein Fremdkörper in dem hier vorgetragenen Konzept. Die Investorenzuschüsse sollten in Form der vereinbarten Förderung gegeben werden (Ziffer 3402). Aber man darf seine Phantasie auch auf neue Wege lenken, auf denen private Investoren bei sparsamerem Einsatz öffentlicher Mittel für den Bau der gewünschten Wohnungen gewonnen werden können. Dem kosten- und flächensparenden Bauen kommt dabei besondere Bedeutung zu.

6210 In Anlehnung an Schweizer Erfahrungen mit einem Bürgschaftsmodell könnte man den Einsatz öffentlicher Mittel bei der Direktförderung des Wohnungsbaus minimieren, indem man die Glaubwürdigkeit der öffentlichen Hand als Bürge für eine beträchtliche Senkung der Kapitalkosten des Investors mobilisiert, das heißt der Kosten, die in der Wohnungswirtschaft das mit Abstand größte Gewicht haben. Verglichen mit dem teilweise enorm hohen Subventionsaufwand bei der traditionellen Objektförderung wäre dieser hier sehr gering. Die tatsächliche Mittelbeanspruchung könnte sogar gegen Null tendieren. Voraussetzung für die Gewährung der Bürgschaft ist der Abschluß eines Belegungsrechtsvertrags zwischen dem Investor und der Kommune. Der Preis der Belegungsrechte wird frei vereinbart. Bauen verursacht Liquiditätsprobleme. Dem soll das Bürgschaftsmodell Rechnung tragen. Die für den Finanzierungsbedarf aufgenommenen nachrangigen Darlehen werden verbürgt, so daß für das verbürgte Fremdkapital nur ein Zins in der Nachbarschaft der Zinsen für Kommunalkredite des Kapitalmarktsatzes zu zahlen ist. Sobald die Mietsteigerungen aus dem Objekt zu Liquiditätsüberschüssen führen, setzt die Tilgung der Darlehen ein, zunächst die der verbürgten Darlehen. Die Bürgschaft wird fällig, wenn aus dem Objekt die Bedienung der Darlehen nachhaltig nicht mehr erwirtschaftet werden kann und wenn ein Verkauf keinen Verkaufspreis erbringt, der die Restschuldsumme deckt. Die Kommission hat mehrere Varianten des Bürgschaftsmodells durchgerechnet. Dabei zeigte sich, daß das Modell in vielfältiger Weise ausgestaltet und angewendet werden kann.

6211 Ein solches Förderkonzept würde es dem Investor erlauben, Wohnungen bei einer deutlich niedrigeren erwarteten Miete zu bauen, als es sonst der Fall wäre. Die Bürgschaftsstelle trägt ein Risiko, das sich auf die Möglichkeit beschränkt, daß der Kapitaldienst nachhaltig nicht erwirtschaftet wird, und dann auch nur für den Fall, daß der Veräußerungswert die Restschuld nicht deckt. Das ist ein unwahrscheinlicher Fall, wenn das Investitionsprojekt vor Beginn sorgfältig geprüft worden ist. Sorgfalt bei der Prüfung liegt im eigenen Interesse sowohl des Instituts, das die Darlehen gewährt, als auch der öffentlichen Stelle, die die Bürgschaft übernimmt.

Die fiskalische Rechtfertigung der staatlichen Bürgschaftsbereitschaft liegt in der Erwartung, daß der Investor, in der Pflicht stehend, Belegungsrechte anzubieten, diese zu einem Preis abgeben wird, zu dem die Kommune sie bisher im allgemeinen nicht erwerben kounte. Wohnungspolitisch liegt der Reiz des Konzepts vielleicht nicht zuletzt darin, daß auf diese Weise etwas in Gang kommt, was sich eigentlich auch ohne staatliche Garantie lohnen müßte, aber mangels Erfahrung gar nicht erst versucht wird, weil mit unternehmerischen Großrisiken nun einmal vorsichtig umgegangen wird.

3. Sozialwohnungsbestände in die Marktwirtschaft

6212 Vermieter, die Mittel des ersten Förderungsweges in Anspruch genommen haben, können verlangen, daß die so in Gang gesetzten Programme zu Ende geführt werden. Doch sollten ihnen Wege eröffnet werden, ihre Sozialwohnungsbestände iu die Marktwirtschaft zu führen. Daher sollte man zulassen, daß sie öffentliche Darlehen vorzeitig zurückzahleu uud die gebundenen Micten der davon betroffenen Sozialwohnungen ohne Nachwirkungsfrist auf das Niveau von Vergleichsmieten anheben. Die ursprünglich vereinbarten Belegungsrechte sollten allerdings nicht nur in vollem Umfang erhalten bleiben. Als Ersatz für den Wegfall der Nachwirkungsfrist sollten die betreffenden Eigentümer weitere Belegungsrechte gewähren. Die Lasten hieraus müßten barwertmäßig dem Vorteil entsprechen, den der Eigentümer erlangt. Dieser Vorteil besteht in seinen Mehreinnahmen aus den erhöhten Mieten abzüglich seiner zusätzlichen Zinskosten aus der vorzeitigen Rückzahlung des niedrig verzinsten öffentlichen Darlehens.

6213 Soweit Investoren von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, könnte der Fall eintreten, daß einkommensschwache Mieter von bislang mietpreisgebundenen Wohnungen - vor allem älterer Baujahrgänge - von heute auf morgen Mietpreissteigerungen hinnehmen müßten, die sie einkommensmäßig und aufgrund jahrelang gefestigter Gewohnheit nur schwer verkraften können. Wo solche Probleme auftreten, könnte man daran denken, sie durch ein (kominunales) Sonderwohngeld von der Art zu mildern, wie es die Kominission für die neuen Länder vorgeschlagen hat (Sondergutachten, Ziffern 7301 ff). Zu finanzieren wäre dieses Sonderwohngeld durch solche Investoren, die es vorziehen, die ansonsten zu gewährenden Belegungsrechte nicht einzuräumen (Ziffer 6212). Bei diesem Verfahren würden bedürftige Mieter geschont; Fehl- und Unterbeleger würden dagegen voll in Anspruch genommen. 6214 Um die Überführung der Sozialwohnungsbestände in die Marktwirtschaft zu beschleunigen, sollten die öffentlichen Darlehensgeber darüber hinaus mit den Investoren Vereinbarungen anstreben, nach denen das bislang laufende Förderprogramm durch ein Programm der einkommensorientierten Förderung abgelöst wird. Entsprechend wären auch hier die Sozialmieten in Vergleichsmieten umzuwandeln. Die Beteiligung des begünstigten Investors müßte sich wiederum nach Maßgabe der Nettovorteile bemessen, die ihm aus der Mietanhebung erwachsen. Auch bei diesem Verfahren würden bedürftige Mieter geschont.

6215 Förderprogramme, die gemäß § 88 d II. WoBauG oder im Rahmen der einkommensorientierten Förderung vor dem Stichtag vereinbart wurden, sollten vereinbarungsgemäß abgewickelt werden. Die Kommission empfiehlt das nicht nur, um die verfassungsrechtlichen, verwaltungsrechtlichen und zivilrechtlichen Schwierigkeiten zu vermeiden, die eine Auflösung der Vereinbarung aufwerfen würde. Vereinbarte Förderung und einkommensabhängige Förderung sind offensichtlich Versuche, den geförderten Mietwohnungsbau dem Markt näher zu bringen. Der Abbruch bereits in Gang gesetzter Programme köunte bei Vermietern und Mietern die Skepsis gegenüber der Verläßlichkeit wohnungspolitischer Regelungen vertiefen. Das aber würde auch der von der Kommission vorgeschlageneu Konzeption schaden.

Neue Programme sollten allerdings nur dann aufgelegt werdeu, soweit damit Markthemmuisse überwunden werden können.

4. Belegungsrechte

6216 Ein wichtiges Element der von der Kommission vorgeschlagenen Politik sind spezifische Belegungsbindungen, um damit besonderen Gruppen oder Haushalten in besonderen Lebenslagen einen angemessenen Zugang zum Wohnungsmarkt zu sichern.

Objektförderung, Wohngeld, Belegungsrechte

Die Grundregel sollte sein, den Erwerb von Belegungsrechten von der Neubauförderung abznkoppeln. Die Bindung der Belegungsrechte an den Neubau erforderte erhebliche Mietsubventionen, um diese Objekte für die Zielgrnppe tragbar zu machen. Gleichwohl kann und sollte dafür gesorgt werden, möglichst viele Belegungsbindungen im bisherigen Bestand an Sozialwohnungen zu erhalten - gegebenenfalls auch durch Koppelung mit einer Bürgschaft für eine Neuinvestition (Ziffern 6210f). Beim Erwerb von Belegnngsrechten sollte auf Mietbindnngen verzichtet werden. Die Mietzahlnngsfähigkeit ist vielmehr durch das Wohngeld zu sichern. Die Ausgestaltung der Belegungsrechte kann je nach Problemlage variieren. Auswahlkriterien, Vergabeverfahren und staatliche Kompensationsleistungen müssen aber aufeinander abgestimmt sein. Zu ihrer Finanzierung sind den Kommunen von Bund und Ländern in angemessenem Umfang zusätzliche Mittel zuzuweisen. Zur Disposition stehen insbesondere die Programmittel des sozialen Wohnungsbaus. Der kommunale Finanzausgleich wäre gegebenenfalls entsprechend zu ändern (Ziffer 10223f).

6217. In der Vergangenheit haben die Kommunen in vergleichsweise geringem Umfang Belegungsrechte außerhalb des sozialen Wohnungsbaus erworben. Formen solcher Belegungsrechte sind Kooperationsverträge mit großen Wohnungsunternehmen, Prämien oder Bürgschaften für Vermieter, die Problemhaushalte aufnehmen, sowie das Anmieten oder der Kauf von Wohnungen durch die Kommune. Empirische Untersuchungen weisen darauf hin, daß die Erfahrungen mit diesem Instrument bislang nicht sehr ermutigend waren, so etwa die Untersuchung des Instituts Wohnen und Umwelt aus dem Jahre 1991. Dies kann die Folge eines zu geringen Mitteleinsatzes, aber auch einer unangemessenen Ausgestaltung der Belegungsrechte sein. Was letzteres betrifft, zeigt eine Untersuchung verschiedener Modelle von Bindungsklauseln, daß sich ein beträchtliches Vermittlungspotential erschließen läßt, wenn den spezifischen Bedürfnissen einzelner Vermietergruppen besser Rechnung getragen wird.

Auswahlkriterien und Vergabeverfahren

6218 Kommunen wählen in der Regel Haushalte, zu deren Gunsten ein Belegungsrecht ausgeübt wird, nach sozioökouomischen Kriterien aus, die die Einkommenssituation oder den sozialen Status kennzeichnen. Außerdem ziehen sie Dringlichkeitskriterien heran, die aus eigenverantwortlich bestimmten Versorgungsnormen abgeleitet werden. Die Vermieter orientieren sich dagegen bei einer selektiven Vermietungspraxis hauptsächlich an den Kriterien der Vertragstreue und der Sozialverträglichkeit.

Eine kommunale Belegungspraxis nach standardisierten Kriterien bestimmt also nicht unbedingt jene Haushalte als Zielgruppe, die mit Marktzugangsproblemen konfrontiert sind und daher der staatlichen Hilfe besonders bedürfen. Das bedeutet, daß sich durch eine flexible Ausgestaltung des Vergabeverfahrens die Treffsicherheit der Belegungspolitik erhöhen und ihre Kosten senken

Zwei Aspekte sind vor allem von Bedeutung. Einerseits muß den Vermietern ein Auswahlrecht bei der Vermittlung von Problemhaushalten eingeräumt werden. Damit vermindern sich die Kosten, die durch einen Mangel an Sozialverträglichkeit entstehen. Solche nachbarschaftsspezifischen Mehrkosten sind - jedeufalls zum Teil - abhängig von der Bewohnerstruktur eines Quartiers und lassen sich insoweit dnrch Segregation verringern ("bewohnergestenerte Vermietung"). Andererseits ist damit zu rechnen, daß Vermieter nur erwünschte Mieter übernehmen und echte Problemhaushalte nicht vermittelt werden. Auf den Dringlichkeitslisten der Wohnungsämter wird sich so im Laufe der Zeit ein harter Kern von Langzeit-Wohnnngssuchenden bilden.

Znr Unterbringung dieser schwierigen Fälle müssen sich die Kommunen Besetzungsrechte vorbehalten, bei denen allein den Wohnungsämtern die Auswahl des Mieters zusteht. Um solche Rechte zu beschaffen, bieten sich neben dem geförderten Wohnungsneubau spezifische Verträge zwischen Kommunen nnd Banherren oder Wohnungseigentimern an, die bis zur Anmietnng von Wohnungen reichen können.

Staatliche Kompensationsleistungen

6219 Die Zusatzkosten, die einem Vermieter entstehen, wenn die Kommune ihre Belegungsrechte nutzt, sind im vorhinein ungewiß. Der Staat kann daher grundsätzlich als Gegenleistung entweder vorab eine pauschale Kompensation anbieten oder die entstandenen Zusatzkosten nachträglich erstatten.

Eine pauschale Kompensation wird höher sein müssen als die durchschnittlichen Kosteu von unerwünschten Mietern, weil das Risiko beim Vermieter bleibt. Dieser wird daher für die Risikoübernahme eine Prämie verlangen, die von seiner Risikoscheu, vor allem aber vom Ausmaß des Risikos bestimmt wird. Eine Begrenzung des Risikos, zum Beispiel durch Zeitmietverträge - "Mieten auf Probe" - oder auch die soziale Betreuung von Problemmietern, kann die Kosten von Belegungsrechten beträchtlich vermindern.

Die Ausgestaltung der pauschalen Kompensation - zu denken ist an Prämien, Zuschüsse, Kreditverbilligung, die Bereitstellung von Bauland unter dem Marktpreis oder an die Aufnahme in andere, entsprechend großzügig konditionierte Subventionsprogramme – beeinflußt weniger den notwendigen Subventionsgehalt als vielmehr die Transparenz der Kosten für den Staat. Prämien oder laufende Zuschüsse sind daher den indirekten Subventionsarten vorzuziehen.

Verpflichtet sich die Kommune zur Erstattung der Mehrkosten, so übernimmt sie das Risiko. Ein Instrument hierzu sind Ausfallbürgschaften für Mietrückstände und Renovierungskosten. Die Sicherungsgarantien können aber auch auf Schäden am Objekt ausgedehnt werden, bei denen ein direkter Bezug zu einem bestimmten Mietverhältnis nicht herzustellen ist. Ein Beispiel dafür ist Köln.

Die Risikoübernahme durch den Staat ist besonders zu empfehlen, wenn Belegungsrechte bei Vermietern mit kleinem Wohnungsangebot erworben werden. Solche Vermieter scheuen das Risiko hoher Zusatzkosten im Einzelfall, und sie haben einen besonderen Bedarf an Vertrauensschutz. Bürgschaften können hier wie eine Versicherung wirken, und sie signalisieren, daß der Bewerber vertrauenswürdig ist.

Die staatliche Risikoübernahme empfiehlt sich umso eher, je gezielter die Kommune auf die Belegung Einfluß nehmen will. Die Kommune übernimmt die mit der Nutzung von Belegungsrechten verbundenen Risiken vollständig, wenn sie Wohnraum anmietet, erwirbt oder beschlagnahmt. In den ersten beiden Fällen trägt sie auch die Verwaltungskosten in voller Höhe.

Die Erstattung nachgewiesener Kosten ist allerdings aufwendiger zu administrieren als pauschale Subventionen. Zudem lähmt die Kostenerstattung den Anreiz des Wohnungsanbieters, sich um eine Senkung dieser Kosten zu bemühen. Auch hier gilt allgemein, daß der Kontrollaufwand durch den Staat oder die Kostenineffizienz umso größer wird, je mehr Einfluß sich die Kommune auf die Wohnungsbelegung sichert. Dies zeigt der Fall der kommunalen Wohnungsunternehmen. Die Ausübung von Belegungsrechten sollte jedenfalls nicht deren Budgetdisziplin aufheben. Sofern sich kommunale Wohnungsunternehmen mit ihrer Eigentümergemeinde auf die Übernahme von besonderen Problemmietern verständigen, sollten sie für derartige Sozialverpflichtungen wie private Wohnungsanbieter angemessen honoriert werden.

Einschränkung des Kündigungsschutzes

6220 Der gesetzliche Kündigungsschutz nach dem Wohnraumkündigungsschutzgesetz (WKSchG) schließt eine Befristung von Mietverträgen aus Gründen, die in der Person des Mieters liegen, aus. Auch ein "Problemmieter", der über ein Belegungsrecht eine Wohnung erhalten hat, genießt deshalb einen recht weitgehenden Kündigungsschutz.

Der Vermieter hat zwar nach § 564 b II Nr. 1 BGB ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses, wenn der Mieter seine vertraglichen Verpflichtungen schuldhaft nicht unerheblich verletzt hat. In der gerichtlichen Praxis werden die Anforderungen an eine hierauf gestützte Kündigung aber so hoch angesetzt, daß in den meisten Fällen weder den Interessen des Vermieters noch denen der anderen Mieter genügt wird (Ziffer 5402).

Diese Mietrechtsprechung verursacht letztlich einen erhöhten Bedarf der Kommunen an Belegungsrechten für mutmaßliche Problemmieter, weil die Vermieter sich diesen gegenüber zurückhalten. Außerdem werden die Vermieter, vor allem private Einzelvermieter, das mit der Gewährung von Belegungsrechten verbundene Risiko besonders hoch einschätzen. Eine denkbare Ant-

wort auf diese Probleme ist es, den Kündigungsschutz zu lockern, damit sich die Vermieter von ihren Sorgenfällen nötigenfalls trennen können. Auf der anderen Seite bedürfen aber gerade Problemhaushalte einer dauerhaften Wohnversorgung. Gegen das darauf gegründete Interesse am Kündigungsschutz spricht aber wiederum, daß er diejenigen unter den Problemhaushalten, die eine Wohnung suchen, letztlich nur noch schwerer vermittelbar macht. Ihnen kann dann nur noch durch ein kommunales Wohnungsangebot geholfen werden.

Für eine Einschränkung des Kündigungsschutzes in Verbindung mit der Nutzung von Belegungsrechten sprechen zwei Gründe: Erstens kann dem angestrebten normalen Mietverhältnis eine Erprobungsphase mit eingeschränktem Kündigungsschutz vorgeschaltet werden. Dieses Modell des "Mietens auf Probe" bietet sich an, wenn die Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt auf einer temporären Lebenslage beruhen (zum Beispiel nach einer Haftentlassung). Die Bewährungsphase kann gegebenenfalls durch die soziale Betreuung der Mieter unterstützt werden.

Zweitens wird auch das Anmieten von Wohnraum zur längerfristigen Unterbringung von Problemhaushalten durch die Kommune ("leased housing") erleichtert, wenn das Untermietverhältnis mit einem eingeschränkten Kündigungsschutz abgeschlossen wird. Diese Bedingung begrenzt das Risiko des Eigentümers, und erhöht damit seine Bereitschaft, Belegungsrechte in dieser Form anzubieten. Die Kommunen haben in der Vergangenheit besondere Rechtskonstruktionen, etwa die einvernehmliche Beschlagnahmung, genutzt, um Problemhaushalte befristet unterzubringen. Seit 1990 können sie den Ausnahmetatbestand des § 564 b VII Nr. 5 BGB nutzen, um Personen mit dringendem Wohnungsbedarf unter eingeschränktem Kündigungsschutz mit Wohnraum zu versorgen. Der Gesetzgeber hat hier – wenn auch nur befristet – Handlungsbedarf gesehen (Ziffer 5412). In Verbindung mit der Nutzung von Belegungsrechten im Wohnungsbestand sollte dieser Ausnahmetatbestand weiterhin Geltung behalten.

Mietvorteile

6221 Zu dem Vorschlag, mit Hilfe von Belegungsrechten Zugangsbeschränkungen am Wohnungsmarkt zu überwinden, gehört es nicht, Problemhaushalten zugleich mit der Vermittlung einer Wohnung einen besonderen Mietvorteil zu gewähren. Tatsächlich werden aber Belegungsrechte gemeinsam mit Mietvorteilen gewährt, sei es in der Form der Mietbindung des sozialen Wohnungsbaus, sei es in der Form besonderer Vereinbarungen (zum Beispiel der Verpflichtung des Vermieters, auch bei Wiedervermietung die Vergleichsmiete nicht zu überschreiten), sei es durch ein kommunales Zusatzwohngeld. Die Verteilungswirkungen einer solchen Verknüpfung von Belegungssteuerung und Mietvorteil sind wohnungspolitisch im Grunde nicht erwünscht. Die Zuweisung von neu gebauten Sozialwohnungen zu "tragbaren" Mieten ist eher regelmäßig als ausnahmsweise mit Subventionseffekten unvernünftigen Ausmaßes verbunden. Demgegenüber wird von Sozialpolitikern beklagt, daß das

Wohngeld keine ausreichende Differenzierung erlaube. Erst die Möglichkeit, Wohnungen mit unterschiedlichen Mietvorteilen zuzuweisen, erweitere den Spielraum einer diskretionären Sozialpolitik. Nur durch selektive Belegungssteuerung im mietgebundenen Bestand könne auch einer Segregation gezielt entgegengewirkt werden. Die Durchsetzung solcher Ziele mit Hilfe von Mietbindungen schafft aber ihrerseits Probleme. Vor allem mindern besondere Mietvorteile, die im Rahmen einer staatlichen Wohnungsvermittlung gewährt werden, den Anreiz für die Wohnungssuchenden, eine Wohnungsnotlage durch Eigeninitiative zu überwinden.

Obicktförderung, Wohngeld, Belegungsrechte

Im Hinblick auf die Gerechtigkeit und die Effizienz der Wohnungssozialpolitik erscheint es daher empfehlenswert, beim Erwerb von Belegungsrechten auf jede Form der Mietbindung zu verzichten. Der Bedarf an diskretionärer Sozialpolitik sollte durch das Wohngeld, in besonders gelagerten Fällen auch durchein spezielles Anpassungswohngeld, gedeckt werden (Ziffer 6240). Schließlich brauchen die Kommunen - in begrenztem Umfang - einen Bestand an Wohnungen, den sie erwerben oder anmieten und verwalten, für die Unterbringung von schwer vermittelbaren Personen. Vor allem die Zuversicht, daß in Not geratene und obdachlose Personen wieder integriert werden können, sollte Anlaß geben, diesen Bestand begrenzt zu halten.

Kosten und Nutzen

6222° Die Kosten von Belegungsrechten werden sehr unterschiedlich eingeschätzt. Kontrovers ist insbesondere, wie der Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand im Vergleich zum sozialen Wohnungsbau zu bewerten ist Hierzu sind einige methodische Anmerkungen angebracht.

Die Wohnungspolitik für Problemgruppen soll mit dem Recht auf "Vermittlung" von Wohnungen arbeiten. Ein solches Recht kann nur ausgeübt werden, wenn im Bestand des Unternehmens, das Belegungsrechte anbietet, eine Wohnung frei wird. Bei geringer Fluktuation kann ein Belegungsrecht nur selten ausgeübt werden. Hinzu kommt, daß der Wert des Rechts auf Belegung vermutlich nicht entsprechend der Dauer der Belegungsbindung steigt. Aufgrund der Unsicherheit über den künftigen Wohnungsbedarf dürfte ein Wohnungspolitiker das Recht, eine Wohnung bald belegen zu können, höher bewerten als das Recht, dies in dreißig Jahren tun zu können. Aus diesen Gründen wird der Wert der Belegungsrechte im sozialen Wohnungsbau, der wesentlich in den langfristigen Belegungsbindungen liegt, vermutlich systematisch überschätzt.

Schließlich richtet sich der "Wert" von Belegungsrechten danach, welchen Haushalten diese Rechte zugute kommen. Solche Nutzenunterschiede sind allerdings quantitativ nur schwer zu erfassen. Ähnliche Probleme ergeben sich bei dem Versuch, Mitnahmeeffekte zu quantifizieren.

6223 Sicher ist, daß die fiskalischen Kosten von Belegungsrechten von der Ausgestaltung dieser Rechte bestimmt werden. Insbesondere schlagen hier Auflagen zn Buche, den Mietern einen Mietvorteil zu gewähren. Die Gemein-

den, die seit längerem Belegungsrechte im Bestand erwerben, haben diese regelmäßig mit solchen Auflagen verbunden. Der Preis des "reinen" Belegungsrechts ist in diesen Fällen schwer abzuschätzen, weil die Herausrechnung des Mietvorteils eine Prognose über die zu erwartende Mietentwicklung erfordert. Die Kommission hat deshalb davon abgesehen, die Kosten von Belegungsrechten zu schätzen. Sie empfiehlt, daß die Gemeinden Belegungsrechte ausschreiben und durch ein Bietverfahren deren Preis ermitteln. Sie erwartet aber, daß Belegungsrechte in Phasen entspannter Märkte preiswert zu haben sein werden, wenn sie ohne Mietbindung nachgefragt werden und wenn sich die Gemeinde verpflichtet, Schäden an der Wohnung, die aus einem Mietverhältnis entstehen, nachträglich zu ersetzen.

Fazit

6224 In der Vergangenheit betrug der Mitteleinsatz der Kommunen beim Erwerb von Belegungsrechten im Bestand nur einen Bruchteil der öffentlichen Aufwendungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus. Dies lag zum Teil an der geringen Akzeptanz dieser Programme, nicht zuletzt aufgrund der damit verbundenen Mieterhöhungsvorschriften. Bei einer großzügigeren finanziellen Ausstattung der Programme, verbunden mit neuen Regelungen des Finanzausgleichs, klaren rechtlichen Bedingungen und einem besseren Bekanntheitsgrad ist durchaus zu erwarten, daß private Wohnungsanbieter in größerem Umfang bereit sein werden, mit den Kommunen bei der Wohnungsbelegung zusammenzuarbeiten.

Vor allem die aus den Bindungen fallenden Sozialwohnungen der fünfziger und sechziger Jahre dürften sich für den Erwerb von Belegungsbindungen im Bestand eignen. Zum einen, weil sie trotz der umfangreichen Wohnwertverbesserungen mit ihrem bescheidenen Zuschnitt eher im unteren Bereich der Wohnwertskala liegen und damit auch nach der Mietfreigabe vergleichsweise niedrige Mieten erzielen werden. Zum anderen, weil ihre Eigentümer bereits Erfahrungen mit den Wohnungsämtern machen konnten und daher - so diese gut waren - eher bereit sein werden, der Kommune einen Einfluß auf die Belegung einzuräumen.

Der Erwerb oder die Verlängerung von Belegungsrechten in diesen Beständen bietet die Möglichkeit einer Vermietung zu marktnahen Konditionen in besonderem Maße. Damit entfielen alle Probleme der Fehlbelegung. Mitnahmeeffekte lassen sich weiter dadurch einschränken, daß der Dauer der individuellen Notlage bei dem Urteil, wie dringlich eine Abhilfe ist, ein höheres Gewicht beigemessen wird. Haushalte, die besondere Anpassungslasten zu tragen haben, insbesondere Familien mit Kindern, sollen durch ein kommunales Zusatzwohngeld in die Lage versetzt werden, sich selbst angemessen mit Wohnraum zu versorgen (Ziffer 6237ff). Auch dabei kommt es nicht zu Mitnahmeeffekten. Eine Verweis dieser Haushalte auf den belegungsgebundenen Bestand, der in manchen Fällen gleichwohl nötig sein mag, ist im Vergleich dazu nur eine zweitbeste Lösung.

Wohngeld und Miethöhe

Bei Haushalten, an deren Verträglichkeit oder Mietvertragsfähigkeit starke Zweifel bestehen, kann eine temporäre Einschränkung des Kündigungsschutzes die Chancen einer "mietähnlichen" Unterbringung verbessern. Nach entsprechend positiven Erfahrungen wäre dann der Abschluß eines dauerhaften Mietvertrages anzustreben. Eine entsprechende Regelung könnte vorsehen, die Kommune als Hauptmieter einzuschalten, zugleich aber eine Abschlußprämie für den direkten Mietvertrag zwischen dem Eigentümer und dem Untergebrachten anzubieten. Damit hätte der Eigentümer selbst einen Anreiz, die Probephase nicht zum Dauerzustand werden zu lassen.

Im sozialen Wohnungsbau wie auch in Prämienprogrammen wird der Vermieter für die Gewährung von Belegungsrechten pauschal kompensiert. Angesichts der Vertrauens- und Anreizprobleme, die mit der Gewährung von Belegungsrechten verbunden sind, ist es für die Vermittlung des harten Kerns der von Marktzugangsproblemen betroffenen Haushalte günstiger, wenn sich die Kommune am Risiko mieterbedingter Mehrkosten beteiligt. Solche Garantien können zeitlich und sachlich begrenzt sein. In voller Höhe übernimmt die Kommune dieses Risiko bei der Anmietung und dem Erwerb von Wohnraum. Sie hat dann insbesondere auch Verwaltungsaufgaben zu übernehmen. Im Falle des Erwerbs kommt das Vermögensrisiko hinzu. Diese Maßnahmen sollten deshalb im Umfang begrenzt bleiben.

5. Das Wohngeld

6225 Die Kommission spricht sich für eine Verstärkung des Wohngeldes zu Lasten der Objektförderung aus. Sie hält es für das wirksamste Instrument einer am Grundsatz der Subsidiarität ausgerichteten Förderungspolitik zugunsten von Haushalten, deren Einkommen nicht ausreicht, sich am Markt ohne staatliche Hilfe angemessen mit Wohnraum zu versorgen.

6226 Die Konzeption des Wohngeldes sollte durch folgende Eckpunkte gekennzeichnet sein:

- (1) Das Einkommen der Familie ist für die Wohngeldberechtigung und für die Höhe des Wohngeldes maßgeblich.
- (2) Das Wohnen soll innerhalb bestimmter Grenzen für die Berechtigten verbilligt werden.
- (3) Das Wohngeld soll familienpolitisch ausgestaltet werden und deshalb mit der Anzahl der Kinder deutlich steigen.
 - (4) Das Wohngeld soll bis zu einer "Normalmiete" mit der Miete zunehmen.
- (5) Das Wohngeld soll regionalisiert werden. Die Kommunen verantworten ihr kommunales Zusatzwohngeld selbst.

Einige Kommissionsmitglieder halten es darüber hinaus für sinnvoll, das Wohngeld nur bis zu einer Höchstwohnfläche zu gewähren, die von der Familiengröße abhängig ist.

Andere tragen diesen Vorschlag zur Regionalisierung des Wohngeldes nicht mit.

6227 Die Kommission spricht sich dagegen aus, daß der Subventionssatz (Wohngeld im Verhältnis zur Miete) mit steigender Miete größer wird. Das Wohngeld soll nicht das aufwendigere Wohnen gegenüber dem einfacheren Wohnen verbilligen (Ziffer 6115). Für Mieten unterhalb einer politisch zu bestimmenden Normalmiete soll der Subventionssatz konstant bleiben; das Wohngeld soll proportional zur Miete ansteigen.

Zwar löst das Wohngeld in diesem Mietenbereich einen Substitutionseffekt zugunsten des Wohnens und gegen anderen Konsum aus. Doch sprechen dafür familienpolitische Gründe. Der zusätzliche Flächenbedarf von Familien mit Kindern soll verbilligt werden. Insoweit ist es gesellschaftspolitisch erwünscht, wenn die Wohngeldregel einen Anreiz für die Ausweitung des Wohnkonsums zu Lasten anderen Konsums gibt. Dabei muß man freilich hinnehmen, daß auch Haushalte ohne Kinder zusätzlich subventioniert werden, wenn sie größere oder besser ausgestattete Wohnungen nehmen, weil das Wohngeld mit der Miete steigt.

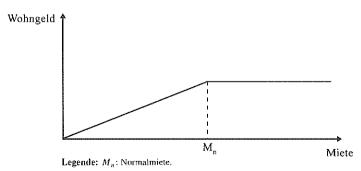
Einige Kommissionsmitglieder sprechen sich dafür aus, diese unerwünschten Mitnehmereffekte durch Flächengrenzen für das Wohngeld einzuschränken, die nach der Haushaltsgröße gestaffelt sind.

Wichtig ist vor allem, daß das Preisverhältnis zwischen billigerem und teurerem Wohnen nicht verzerrt wird. Anders als im geltenden Wohngeldsystem wird somit auch kein Anreiz zugunsten des aufwendigeren Wohnens erzeugt.

6228 Steigt die Miete über die Normalmiete, so soll die Subventionsquote fallen. Damit entsteht ein Substitutionseffekt gegen das aufwendigere Wohnen.

Diese Wirkung kann man zum Beispiel dadurch erreichen, daß man das Wohngeld oberhalb der Normalmiete konstant hält (Abbildung 6.4 a). Insoweit entspräche das reformierte Wohngeld dem geltenden Recht, sofern die Normalmiete mit dem zuschußfähigen Miethöchstbetrag identisch wäre. Oberhalb der Normalmiete würde kein Substitutionseffekt zwischen Wohnen und anderem Konsum eintreten.

Abbildung 6.4 a: Verlauf des Wohngeldes in Abhängigkeit von der Miete



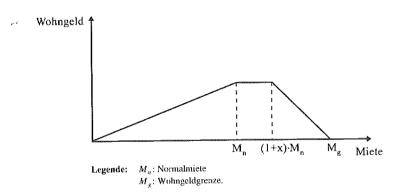
Kritik des bestehenden Regelwerks

Eine andere Meinung:

6229 Einige Kommissionsmitglieder möchten für Mieten, die wegen der Größe und Ausstattung der Wohnung deutlich über der Normalmiete liegen, den Anreiz verstärkt sehen, weniger aufwendig zu wohnen. Dies läßt sich dadurch erreichen, daß man das Wohngeld, wenn die Miete einen bestimmten Betrag – zum Beispiel das 1,2-fache der Normalmiete – übersteigt, zurückführt, bis es bei Erreichen einer bestimmten Miethöhe, der Wohngeldgrenze, verschwindet (Abbildung 6.4 b). Im übrigen sollte über die gesamte Spannbreite der Mieten die Wohnfläche in der Wohngeldhöhe angemessen berücksichtigt werden: Bei weit überdurchschnittlich hohen Mietpreisen sollten Abschläge vom Wohngeld erfolgen.

Überschreitet die Miete die Normalmiete, so sinkt der Subventionssatz wie im Fall der Abbildung 6.4 a. Bei Mieten oberhalb des (1+x)-fachen der Normalmiete sinkt der Snbventionssatz schneller; ab einer gewissen Miethöhe entfällt das Wohngeld ganz. Für den Bereich oberhalb des (1+x)-fachen der Normalmiete wird ein Anreiz gesetzt, weniger aufwendig zu wohnen. Wer sich eine billigere Wohnung nimmt, wird durch ein in absoluten Beträgen höheres Wohngeld belohnt. So weit die Meinung dieser Mitglieder.

Abbildung 6.4 b: Verlauf des Wohngeldes in Abhängigkeit von der Miete mit Rückführung des Wohngeldes



6230 Die zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte bei der Verwirklichung der hier vorgeschlagenen Reformen wäre erheblich, wenn die Normalmiete der zuschußfähigen Höchstmiete des geltenden Wohngeldsystems entspräche und bei dieser Miete das gleiche Wohngeld gewährt würde wie bisher. Das gilt auch für die Lösung aus der Abbildung 6.4 b, bei der die fiskalischen Belastungen etwas geringer ausfallen als bei der Lösung aus der Abbildung 6.4 a.

Wohngeld und Einkommen

6231 Der Berechnungsmodus für das Familieneinkommen ist korrekturbedürftig. Insbesondere sollte man von der Pauschalierung der Belastungen abgehen, die durch Einkommensteuerzahlungen sowie Beitragszahlungen zu den Pflichtversicherungen entstehen. Es ist auch nicht angemessen, daß die Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und zur gesetzlichen Krankenversicherung in derselben Weise behandelt werden wie Einkommensteuerzahlungen (Ziffer 6113 f). Die Kommission plädiert dafür, von einem Begriff des Haushaltseinkommens auszugehen, der am überzeugendsten die Leistungsfähigkeit widerspiegelt. Richtgröße für eine Reform könnte der Betrag sein, der gleich ist dem steuerpflichtigen Einkommen zuzüglich steuerlich anerkannter Sonderausgaben, zuzüglich einkommensteuerfreier Einnahmen, zuzüglich Kindergeld, zuzüglich Freibeträge, abzüglich Steuerberatungskosten, abzüglich Einkommensteuer.

6232 Die Integration der Einkommenshöhe als Bestimmungsgrund für die Wohngeldhöhe beginnt mit einer politischen Festlegung. Für einen Haushalt, dessen Miete die Normalmiete nicht übersteigt, wird der maximale Subventionssatz festgelegt. Das ist der Subventionssatz, der auf seine Miete angewendet wird, wenn sein Einkommen ein – ebenfalls politisch festzulegendes – "Minimaleinkommen" nicht übersteigt. Als Minimaleinkommen kann man sich zum Beispiel den Regelsatz der Sozialhilfe vorstellen. Danach ist jenes Einkommen zu bestimmen, bei dem der Subventionssatz gleich null wird, und damit kein Wohngeld mehr gezahlt wird. Von der Höhe, die der Subventionssatz bei einem Einkommen in Höhe des Minimaleinkommens hat, sinkt er bei steigendem Einkommen linear. Einzelheiten werden in der Fußnote erläutert.⁴

⁴ Das Wohngeld wird vollständig beschrieben durch:

(1)
$$W = \begin{cases} s \cdot M & \text{für } 0 \le M \le M_n \\ s \cdot M_n & \text{für } \begin{cases} M_n \le M \text{ (Variante a)} \\ M_n \le M < (1+x) \cdot M_n \text{ (Variante b)} \end{cases}$$

The expression of the second se

mit: W Wohngeld;

M vom Haushalt gezahlte Miete;

 M_n Normalmiete;

M_g Wohngeldgrenze; das ist die Miete oberhalb der Normalmiete, ab der im Fall der Variante b kein Wohngeld mehr gezahlt wird;

s Suventionssatz:

x der Anteil der Normalmiete, um den diese von der gezahlten Miete überschritten werden darf, bevor bei der Variante b das Wohngeld wieder zurückgeführt wird.

$$y = \frac{M_g - M}{M_g - (1+x) \cdot M_n}$$

Der Subventionssatz s wird festgelegt durch:

(2)
$$s = \begin{cases} s_m & \text{fiir} & E \le E_0 \\ \frac{E_1 - E}{E_1 - E_0} \cdot s_m & \text{fiir} & E_0 < E < E_1 \\ 0 & \text{sonst} \end{cases}$$

mit:

Mit dieser Festlegung hat man in den Abbildungen 6.4 a und 6.4 b jeweils einen Punkt bestimmt: jenes Wohngeld, das der Normalmiete zugeordnet ist. Mit den Regeln, die den Wohngeldverlauf in Abhängigkeit von der Miethöhe festlegen, liegen damit auch die Kurven fest.

6233 Vergleicht man die Reformsysteme mit dem geltenden Recht, so sieht man:

Beide Varianten würden im Gegensatz zum geltenden Recht ohne große Schwierigkeiten erlauben, einen "nahtlosen" Übergang vom pauschalierten Wohngeld znm spitz gerechneten Wohngeld zn finden. Man müßte nur bestimmen, daß der Subventionssatz für einen Haushalt mit einem Einkommen in Höhe des Regelsatzes der Sozialhilfe gleich eins ist, wie bisher, so daß in diesem Fall das Wohngeld die Miete voll abdeckt. Die Kommission würde es freilich vorziehen, wenn das Wohngeld niemals die Miete voll abdeckt. Sie faßt das Wohngeld als eine Hilfe zur Finanzierung des Wohnkonsnms auf. Diese sollte eigentlich so bemessen sein, daß auch bei dem ärmsten Haushalt, dem man den maximalen Subventionssatz zugesteht, nicht jede Sorge um die von ihm verursachte Miethöhe genommen wird. Der Fehler ist im Bundessozialhilferecht angelegt. Solange der Gesetzgeber die Regelsätze so bemißt, daß nach seiner Auffassnng offensichtlich davon auch nicht der geringste Betrag für die Bestreitung von Wohnkosten abgezweigt werden kann, muß das nach Anffassung der Kommission im Wohngeldsystem berücksichtigt werden. Würde man dabei bleiben, daß das Tabellenwohngeld stets Subventionssätze aufweist, die unter eins liegen, so würde man nach wie vor Sozialhilfeempfänger massiv der Versuchung aussetzen, Anstreugungen um eigenes Erwerbseinkommen zu vermeiden, das sie aus der Sozialhilfe herausführt. Daher empfiehlt die Kommission – gegen ihre eigentliche Auffassung von der Funktion des Wohngeldes - einen nahtlosen Ühergang vom pauschalierten zum spitz gerechneten Wohngeld.

6234 Ein Wohngeldsystem, wie es von der Kommission vorgeschlagen wird, dürfte in beiden Varianten wesentlich einfacher und auch für die Wohngeldbezieher leichter zu durchschauen sein als das derzeit gültige Wohngeldsystem. Es wäre auch leichter zu administrieren. Man kann sich sogar vorstellen, daß auf Wohngeldtabellen verzichtet werden kann.

Wohngeldberater und sogar Wohnungsunternehmen könnten leicht Auskünfte über Wohngeldansprüche erteilen. Man könnte sogar an eine Verpflichtung der Wohngeldstellen denken, verbindliche Wohngeldauskünfte auszustellen – zum Beispiel dann, wenn auf seiten eines Wohnungsanbieters ein berech-

tigtes Interesse an Informationen über die wirtschaftliche Lage eines Wohnungsbewerbers besteht.

Familiengröße und Wohngeld – die Berücksichtigung von Kindern; Wohngeld für Behinderte

6235 Das geltende Wohngeldsystem berücksichtigt die Anzahl von Kindern in besonderer Weise (Ziffer 6118). Dennoch erscheint eine Verstärkung der Kinderkomponente in der Wohngeldkonstruktion winschenswert. Hanshalte mit Kindern nehmen besondere Lasten auf sich, wenn sie die Kinder angemessen mit Wohnraum versorgen. Dabei ist es nicht selbstverständlich, daß die Interessen der Kinder bei der Konsumplanung in winschenswertem Umfang berücksichtigt werden.

Dieser Znsatzbelastung für Haushalte mit Kindern ist mit dem Abzug des Kindergeldes bei der Ermittlung des Haushaltseinkommens nicht Genüge getan. Um zwei Beispiele zu geben: Ein Drei-Personen-Hanshalt (Ehepaar und ein Kind) mit einem Einkommen von 2.000 DM/Monat und einer monatlichen Miete von 750 DM erzielt durch den Abzug des Kindergeldes vom Einkommen ein zusätzliches Wohngeld in Höhe von 19 DM/Monat. Ein Vier-Personen-Haushalt (Ehepaar und zwei Kinder) mit gleich großem Einkommen und einer monatlichen Miete von 800 DM erzielt durch die Berücksichtigung des Kindergeldes bei der Ermittlung des Haushaltseinkommens ein zusätzliches Wohngeld von monatlich 52 DM. Damit sind die Aufwendungen für die durch die Kinder verursachten Wohnkosten bei weitem nicht abgedeckt.

Die Kommission schlägt, um die Transparenz und die familienpolitische Treffsicherheit zu erhöhen, folgendes Verfahren vor: Das Kindergeld sollte zum Haushaltseinkommen rechnen (Ziffer 6231). Indessen sollte das gesamte Wohngeld aufgespaltet werden in eine "Erwachsenenkomponente" und eine "Kinderkomponente". Die Erwachsenenkomponente könnte dabei unter auderem dadurch gekennzeichnet sein, daß das Wohngeld für ein Ehepaar nicht wesentlich höher ist als das Wohngeld für einen Alleinstehenden in gleichartigen Einkommens- und Wohnverhältnissen. Eine ordeutliche Ausstattung für ein Ehepaar umfaßt Küche, Wohn- und Schlafzimmer, außerdem Bad und WC. In allgemeinen brauchen Alleinstehende nicht weuiger. Daher sollten auch Alleinstehende das gleiche Wohngeld erhalten wie ein Ehepaar, das in einer entsprechenden Wohnung wohnt, sofern das umgewichtete Pro-Kopf-Einkommen gleich ist. Die Umgewichtung könnte in Aulehnung an die Berechnungspraxis zur Sozialhilfe erfolgen.

Dagegen sollten sich Kinder in einem nenuenswerten Umfaug auf das Wohngeld auswirken. Richtgröße könute ein Betrag sein, der aufzuwenden ist, um die jeweilige Auzahl der Kinder angemessen unterzubringen. Von diesem Betrag sollte ein Teil durch das Wohngeld abgedeckt werden. Dieser Teil könute einkommensabhängig, aber auch einkommensunabhängig bis zu einer politisch festzulegenden Einkommenshöhe bemessen werden. Diese Kinder-

s_m maximaler Subventionssatz;

E Haushaltseinkommen;

E₀ jenes Haushaltseinkommen (Minimaleinkommen), bei dem der maximale Subventionssatz auf die Miete angewendet wird;

 E_1 jenes Haushaltseinkommen, bei dem der Subventionssatz gleich null wird. Politisch festzulegen sind folgende Größen: M_n , M_g (bei Variante b), x, s_m , E_0 , E_1 . **Legende:** Variante a (b) ist der Fall der Abbildung 6.4 a (6.4 b).

231

komponente des Wohngeldes kann als ein zusätzliches Kindergeld aufgefaßt werden.

6236 Nach Auffassung der Kommission sollte erwogen werden, die pauschalierende Berücksichtigung der spezifischen Wohnbedürfnisse von Behinderten durch einen offen ausgewiesenen Wohngeldzuschlag abzulösen. So sind beispielsweise die baulichen Vorkehrungen und die Besonderheiten der Wohnungseinrichtung, deren ein blinder Mensch bedarf, von ganz anderer Art und anderem Umfang als diejenigen, die für eineu Rollstuhlfahrer vorzusehen sind. Die Folgen für Baukosten, Miete und Einrichtungskosten sind entsprechend unterschiedlich. Diese Unterschiede lassen sich in einem Wohugeldzuschlag besser berücksichtigen als mit Hilfe eines Abzugs vom Einkommen. Außerdem wird dem Behinderten handgreiflich vor Augen geführt, daß und wie die Gesellschaft sich seiner annimmt.

Auf eine spezifisch behindertengerechte Ausgestaltung des Wohngeldes könnte verzichtet werden, wenn dem Vermieter die Kosten eines Wohnungsumbaus erstattet würden, so daß dem Behinderten keine zusätzlichen Mietausgaben erwachsen. Der Gemeinde sollte ein Belegungsrecht gewährt werden. Falls der erstbegünstigte Mieter die Wohnung vorzeitig verläßt, soll diese damit wieder einem Behinderten zugänglich gemacht werden.

Eine regionale Differenzierung des Wohngeldes?

6237 Im politischen Raum gibt es einen breiten Konsens über eine regionale Differenzierung des Wohngeldes. Wer teuer wohnt, weil er in einer Groß- oder gar Weltstadt lebt, branche eben mehr Hilfe als Bewohner ländlicher Regionen. Auch seien die Anpassungslasten, die Bewohner von Ballungsräumen wie München im Falle eines temporären Einkommensrückgangs – z. B. infolge von Arbeitslosigkeit - auf sich nehmen m\u00e4ssen, unvergleichlich h\u00f6her als im Durchschnitt der Republik. Schließlich habe sich gezeigt, daß öffeutlich Bedienstete, auf deren Leistungen die örtliche Gesellschaft dringend angewiesen ist, in Ballungszeutreu wegen der hohen Wohnkosten äußerst schwer zu halten seien. Die Kommission ist mehrbeitlich nicht der Ansicht, daß die regionale Differenzierung eines allgemeinen Wohngeldes damit wohlbegründet ist. Eine Bemessung des Wohngeldes nach der regionalen Verdichtung (zur Zeit gibt es sechs Mietenstufen) setzt raumordnungspolitisch falsche Signale, wenn sie das Wohnen in der Großstadt stärker subventiouiert als das Wohnen im ländlichen Raum und damit die Kosten der Ballungszentren der Allgemeinheit anlastet. Hinzu kommt: Ein Mieter in München kauft mit seiner Miete nicht nur die Wohnungsnutzung, sondern ein ganzes Büudel von Standortfaktoren zusätzlich ein, die in einem Dorf überhaupt nicht käuflich zu erwerben sind. Die Anpassungskosten, die ein Haushalt in den Wechselfällen des Lebens gegebenenfalls zu verkrafteu hat, lassen sich im übrigen mit einem nach herkömmlicher Weise konstruierten Wohngeld nicht angemessen auffangen. Davon wird noch zu reden sein. Die Kommission verkennt ganz und gar nicht die besonderen Probleme, die es im öffentlichen Dienst wegen der unzureichenden räumlichen Differenzierung der Besoldung gibt. Doch ist sie auch entschieden der Auffassung, daß diese Probleme im Besoldungsrecht gelöst werden müssen und nicht durch eine für alle geltende Wohngeldregelung. Aus diesen Gründen ist eine räumliche Wohngelddifferenzierung nur anzuraten, wenn die Verantwortung und die fiskalischen Folgen in die Obhut der Kommunen gegeben werden. Diejenigen Kommunen - in der Regel handelt es sich um Kommunen der Ballungszentren -, die für eine höhere Dotation der Mietbeihilfen und Lastenzuschüsse an ihre Bewohner plädieren, sollen sie durch eigene Entscheidung bewirken können. Sie sollen allerdings auch die fiskalischen Folgen ihrer Entscheidung selbst tragen. Der Bund sollte gesetzlich einen Rahmen festlegen, in dem sich die regionale Differeuzierung des Wohngeldes bewegen kann. Innerhalb dieses Rahmens können die Kommunen über die Ausgestaltung des zusätzlichen Wohngeldes selbst eutscheiden. Ein Zusatzwohngeld, das aus kommunalen Mitteln finanziert wird, sollte im übrigen nur zeitlich begrenzt und grundsätzlich nicht Haushalten angeboten werden, die zuziehen. Durch die kommuuale Finanzierungskompetenz für das örtliche "Zusatzwohngeld" wird im übrigen ein Anreiz geschaffen für Maßnahmen zur Erhöhung des

Wohnungsangebots, insbesondere durch die Ausweisung von Bauland.

Kritik des bestehenden Regelwerks

Eine andere Meinung:

6238 Eine Minderheit vertritt in diesem Punkte eine andere Meinung. Da die zusätzlichen Einkommen, die in Ballungszentren anfallen, zn znsätzlichen Steuereinnahmen führen, die vor allem an Bnnd nnd Länder fließen, ist es vertretbar, auch bei der Verwendung dieser Einuahmen für Wohngeldzahlung auf die besonderen Probleme der Ballnngszentren Rücksicht zu nehmen. Es ist in Städten wie München ein sehr großes Problem, daß viele Beamte und Angestellte nicht zu halten sind, wenn sie nicht eine besondere Unterstützung beim Wohngeld erfahren. Die Finanzierung sozialer Hilfsmaßnahmen sollte auch deshalb nicht Anfgabe lokaler Gebietskörperschaften sein, weil die Möglichkeit von Wanderungsprozessen Anreize zur Vernachlässigung hilfsbedürftiger Personengruppen schafft, an deren Verbleib oder gar Zuwanderung die Gemeinden kein Interesse haben können. Eine Differenzierung der Hilfsmaßnahmen zwischen Zuwanderern und Altsassen, wie sie die Mehrheit vorschlägt, wäre rechtlich bedenklich und würde im übrigen nur einen Teil des Problems lösen. Als Prinzip sollte gelten, daß die zuständige Gebietskörperschaftsebene so gewählt wird, daß externe Effekte von Wanderungsprozessen gering gehalten werden.

Angesichts der extremen Unterschiede der Mietniveaus auf regionalen Märkten steht man bei der Konstruktion eines bundeseinheitlichen Wohngeldes vor dem Dilemma, daß man bei nicht regionalisierten Bewilligungsbedingungen Haushalten in mietgünstigen Regionen einen hohen realen Wohnkonsum subventioniert, während Haushalte in Hochmietregionen nur einen ausgesprochen niedrigen Standard subventioniert erhalten. Die in der politischen Diskussion gelegentlich geäußerte Position, daß Wohngeldempfänger in Regionen mit billigeren Mieten ziehen könnten, ist angesichts der meist hohen

Bindungen an den Wohnstandort oder angesichts einer häufig bestehenden Abhängigkeit von den Arbeitsmärkten einer Region keine Lösung.

Objektförderung, Wohngeld, Belegungsrechte

Eine regional differenzierte Wirkung kann im Wohngeld nur nnvollkommen erreicht werden. Die im geltenden Wohngeldrecht praktizierten Techniken erscheinen jedoch angemessen:

- Dnrch regionalisierte Höchstbeträge wird bezogen auf die Angebotsbedingungen unterschiedlicher Märkte erreicht, daß nur Wohnungen mittlerer Lage und Qualität voll wohngeldfähig bleiben. Oberhalb dieser festgelegten Höchstbeträge tragen die Mieter die Wohnkosten zu 100 vH selbst.
- Dnrch einen mit steigenden Mieten erhöhten Förderanteil wird ermöglicht, daß Wohngeldempfänger auf Märkten mit hoher Knappheit an preiswerten Wohnungen relativ teure Wohnungen anmieten können. Die Kritik der Mehrheit der Kommission vernachläßigt, daß preiswerte Wohnungen auf vielen regionalen Märkten überhaupt nicht verfügbar sind. Der theoretisch bestehende Wohngeldanspruch würde nicht wirksam.

Die Regionalisierung des Wohngeldes zu Lasten der Kommunen würde darauf hinauslanfen, daß ein erheblicher Teil der Wohngeldzahlungen in den Großstädten von den Kommunen übernommen werden müßte. Besonders betroffen wären einmal Städte mit sehr hohem Mietniveau (Typ München oder Stuttgart), überdurchschnittlich betroffen wären aber anch Städte mit wirtschaftlichen Struktnrproblemen und hoher Arbeitslosigkeit und dementsprechend hoher Quote von Wohngeldempfängern (Typ Duisburg oder Oberhausen). Beide Ergebnisse wären problematisch. Gegenwärtig zeigt sich, daß in den Kernstädten rasch wachsender Stadtregionen die Zahl der Haushalte mit niedrigem Einkommen dentlich zunimmt. Dies geht unter anderem auf eine geringe Bereitschaft vieler Umlandgemeinden znrück, ansreichende Voraussetzungen für das Angebot preiswerter Wohnungen zu schaffen. Preiswerter Mietwohnraum in den Umlandgemeinden wird kaum angeboten. Städte mit hohen wirtschaftlichen Strukturproblemen und hoher Arbeitslosigkeit sind ohnehin durch die Leistungen der Sozialhilfe in einem unerträglichen Maße belastet.

Ein allgemeines kommunales Wohngeld würde diese Schwierigkeiten verschärfen. Deshalb sollte das bestehende Bemessungssystem mit einem gewissen regionalen Ausgleich zugunsten der Städte mit besonders hohem Mietniveau beziehungsweise im Hinblick auf die Probleme der Städte mit erheblichen Wirtschaftsstrukturproblemen erhalten bleiben.

Die kommunale Verantwortung sollte sich darauf konzentrieren, durch Wohngeldergänzungszahlungen Haushalten mit niedrigem Einkommeu den Zugang zu Wohnungen mit Belegungsrechteu zu ermöglichen, deren Mieten so hoch sind, daß sie für Wohngeldempfänger nicht mehr tragbar sind. So weit die Meinung dieser Minderheit.

6239 Die Ausformung eines örtlichen oder regionalen "Zusatzwohngeldes" hängt davon ab, wie das allgemeine "Bundes"-Wohngeld gestaltet ist. Bei einem Wohngeld, wie die Kommission es empfiehlt, würde es geuügen, die "Normalmiete" regional differenziert anzuheben. Bei der Variante mit fallen-

dem Wohngeld – Variante b – müßte außerdem eine Anpassung der Wohngeldgrenze erfolgen. Einkommensgrenzen für das Wohngeld brauchen nicht differenziert zu werden.

6240 Das Zusatzwohngeld könnte auch als ein Härteausgleich für besondere Belastungssituationen ansgestaltet werden, der sich nicht nach der Höhe von Einkommen und Mietausgaben richtet, sondern nach deren Veränderung. Ein solches Anpassnngswohngeld könnte ähnlich wie das von der Kommission vorgeschlagene Sonderwohngeld für die neuen Länder (Sondergutachten, Ziffern 7301ff) konstruiert werden. Es sollte allerdings an engere Tatbestände geknüpft sein, im allgemeinen daran, daß der Haushalt in der angestammten Wohnung lebt.

Ansatzpunkte für die Anhebung des Wohngeldes

6241 Bei einem Übergang vom geltenden Wohngeldrecht auf das von der Kommission vorgeschlagene Wohngeld würde es Erhöhungen der Wohngeldzahlungen an jene Haushalte geben, die eine Miete unterhalb der Normalmiete zahlen. Gegebenenfalls - bei Anwendung der Variante b - gibt es eine fiskalische Entlastung im Bereich jener Haushalte, deren Miete deutlich über der Normalmiete liegt. Insgesamt dürfte ceteris paribns eher eine Znnahme der Wohngeldzahlnngen eintreten - mindestens kurzfristig. Das ist eine notwendige Folge des Übergangs auf ein System, das unerwünschte Substitutionseffekte zugunsten des teureren Wohnens vermeidet. Dabei kann noch nicht die Rede sein von einer gezielten Verstärkung der Hilfen zugunsten jener Bevölkerungskreise, die ihrer besonders bedürfen, znmal wenn die erwarteten Mietpreissteigerungen für sie eintreten. Anders ist es bezüglich der von der Kommissiou empfohlenen Einführung einer Kinderkomponente und eines spezifischen Wohngeldzuschlages für Behinderte. Hier handelt es sich um Maßnahmen, die jeweils eine bestimmte Ausprägung der Bedürftigkeit in besonderer Weise berücksichtigen.

6242 Ein gleitender Übergang vom Wohngeld für Sozialhilfebezieher – bislang pauschaliertes Wohngeld – zum Wohngeld für Selbsterwerber – bislang Tabellenwohngeld – wird eine spürbare Verstärkung der Hilfen für jene Haushalte mit sich bringen, deren verdientes Einkommen einschließlich Altersrenten, Ruhegeld und so fort nur geringfügig über dem Regelsatz der Sozialhilfeliegt. Um dies an einem Beispiel zu zeigen: Ein Alleinstehender mit einer Altersrente in Höhe vou monatlich 650 DM, demzufolge einem wohngeldrechtlichen Haushaltseinkommen von monatlich knapp 570 DM – das liegt nur wenig über dem Regelsatz der Sozialhilfe – und einer monatlichen Mietbelastung vou 200 DM erhält gegenwärtig ein Wohngeld in Höhe von 86 DM. Unter dem Regime des von der Kommission empfohlenen Systems würde seine Wohngeldzahlung bei oder jedenfalls in unmittelbarer Nähe seiner Mietbelastung liegen. Gerade diese Haushalte, die man – obwohl sie nicht Sozialhilfeempfänger sind – uoch als ausgesprochene Armutsfälle bezeichnen kann, würden eine fühlbare Aufbesserung ihres Wohngeldes erfahren.

6243 Ein weiterer Ansatzpunkt für eine Erhöhung des Wohngeldes liegt bei der Festlegung der Normalmieten. Man kann sich vorstellen, daß diese ungefähr den zuschußfähigen Höchstbeträgen für Miete und Belastung (§§ 7 und 8 WoGG) des geltenden Wohngeldsystems entsprechen. Indessen muß man sich fragen, ob diese Beträge ausreichen. Immerhin fiberschritten 1990 mehr als 41 vH aller Mietzuschußempfänger die Höchstbeträge. Dieser Anteil ist seither dramatisch gestiegen. 1992 lag er bei 48,3 vH. ⁵ Ein Grund dafür ist die Tatsache, daß viele Wohngeldempfänger in zu großen Wohnungen wohnen. Mehr als 30 vH der Hauptmieter, die 1990 Wohngeld bezogen, überschritten mit ihren Wohnflächen die den Höchstbeträgen zugrunde liegenden Richtflächen um mehr als ein Zehntel. ⁶ Ein weiterer Grund mag darin liegen, daß vor allem bei jungen Mietverträgen hohe Mietpreise vereinbart wurden.

Ursächlich für beide Erscheinungen dürfte der im geltenden Wohngeldrecht angelegte Substitutionseffekt zugunsten des teureren Wohnens (Ziffer 6116) sowie der Umstand sein, daß die Mieter zur Zeit ihrer Wohnungssuche keine preisgünstigere Wohnung gefunden haben oder daß die Miete seit Vertragsabschluß den Höchstbetrag überschritten hat. Die Kommission sieht darin einen Anlaß für eine vorsichtige Empfehlung, bei der Bemessung der Normalmieten etwas großzügiger zu verfahren. Vor allem aber sollten sie zügig an Änderungen der Marktverhältnisse angepaßt werden.

Siebtes Kapitel: Finanzierung

I. Probleme der Wohnungsbaufinanzierung

7101 Eine Wohnung ist ein dauerhaftes Gut, dessen Bereitstellung einen hohen Kapitaleinsatz erfordert. Die Finanzierung erweist sich für viele Bauherren und Erwerber als Schranke. Dies gilt insbesondere bei Inflation. Wer zur Finanzierung Fremdkapital aufnehmen muß, kann von Anfang an in eine arge Liquiditätsklemme geraten. Die Übernahme der Risiken, denen die künftige Rückzahlung des Kapitals ausgesetzt ist, muß in Finanzierungsverträgen zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber geregelt werden. Für die Verbesserung des Wohnungsangebots ist es deshalb eine wichtige Frage, welche Instrumente die Finanzmärkte zur Absicherung der Finanzierungsrisiken bereitstellen. Der Staat kann ohne großen Subventionsaufwand bei zentralen Finanzierungsproblemen Abhilfe schaffen, insbesondere durch günstige Rahmenbedingungen.

1. Die Rahmenbedingungen

7102 Wichtige Rahmenbedingungen für die Finanzierung des Wohnungsbaus sind der Wettbewerb unter den Kreditinstituten sowie eine stabile Währung. Uuter diesen Bedingungen ist der Kapitalmarkt funktionsfähig, d.h. er leistet die Aufgabe, das Bedürfnis des Schuldners nach langfristig kalkulierbaren Konditioueu mit dem Bedürfnis des Kapitalanlegers nach Sicherheit und Fungibilität der Anlage zu vereinen, in bestmöglicher Weise.

7103 Der Kreditnachfrage der Bauherren steht in Deutschland ein ausdifferenziertes Kreditangebot gegeuüber. Den größten Bestand an Wohnungsbaukrediten halten nach wie vor die Realkreditinstitute und die Sparkassen in ihren Portefeuilles, wenngleich in den zurückliegenden 15 Jahren sowohl die Bausparkassen als auch – in der jüngsten Vergangenheit besonders kräftig – die Kreditbanken ihren Marktanteil ausgeweitet haben. Das deutet darauf hin, daß der Wettbewerb auf dem Markt für Wohnungsbaufinanzierung zugenommen hat (Tabelle 7.1, Abbildung 7.1).

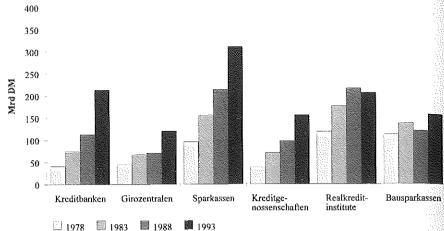
Ein ähnliches Bild ergibt ein Vergleich der Ausleihungen. Hier haben die Darlehen der Bausparkassen wegen ihrer relativ kurzen Laufzeit ein größeres Gewicht als im Bestand (Abbildung 7.2).

7104 Die Geldvermögen der privaten Haushalte siud vou 500 Mrd. DM Ende

⁵ Wohngeldbericht 1993, Ziffer 115.

⁶ Wohngeldbericht 1991, Ziffer 101.

Abbildung 7.1: Entwicklung der Wohnungsbaukreditbestände¹⁾



1) ohne sonstige Banken Quelle: Deutsche Bundesbank

Tabelle 7.1: Bestand an Wohnungsbaukrediten

	Kreditbo Dezembe		davon: Hypothekarkredite	
	Mrd. DM	Anteile in vH	Mrd. DM	Anteile in vH
Banken	1085,0	81	639,8	76
davon				
Kreditbanken	213,0	16	89,4	11
Girozentralen	120,3	9	99,0	12
Sparkassen	310,3	23	171,1	20
Kreditgenossenschaften	156,0	12	66,4	8
Realkreditinstitute	206,0	15	192,3	23
Sonstige	79,4	6	21,6	3
Bausparkassen davon	157,4	12	99,0	12
Öffentliche	47.5	4	70,0	8
Private	109,9	8	30,0	3
Versicherungen	102,1	7	102,1	12
Insgesamt	1344,5	100	840,9	100

Quelle: Deutsche Bundesbank

1970 auf 3,900 Mrd. DM Ende 1993 gewachsen (Tabelle 7.2). Real – also bereinigt um die Geldentwertung – hat sich das Geldvermögen der privaten Haushalte damit mehr als verdreifacht. Dabei haben die traditionellen Geldan-

lageformen – Spareinlagen, Bauspareinlagen – an Bedeutung verloren. Überdurchschnittlich zugenommen hat die Geldvermögensbildung in Form des Versicherungssparens und der Anlage in festverzinslichen Wertpapieren und Sparbriefen. Vor dem Hintergrund einer Geldpolitik, die Geldwertstabilität sichert, ist die Bereitschaft groß, Geld längerfristig anzulegen. Offensichtlich verändert sich aber mit zunehmendem Vermögen auch das Anlageverhalten hin zu Anlageformen, bei denen es einen intensiven Zinswettbewerb gibt.

Abbildung 7.2: Kreditauszahlungen zur Wohnungsbaufinanzierung

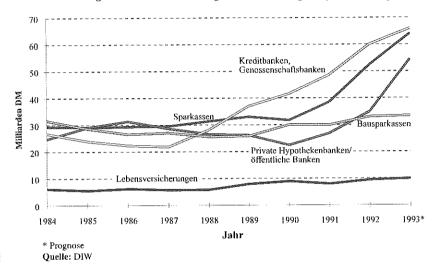


Tabelle 7.2: Geldvermögen der privaten Haushalte¹)

	Geldvermögensbestand				
	Dezei	nber 1993	Dezember 1970 a)		
	Mrd, DM	Anteile in vH	Anteile in vH		
Spareinlagen	850,2	22	40		
Bauspareinlagen	145,5	4	8		
Geldanlage bei Versicherungen	827,9	21	15		
Festverzinsliche Wertpapiere 2)	683,4	18	8		
Aktien 2)	196,8	5	10		
Termingelder und Sparbriefe	528,1	13	3		
Bargeld und Sichteinlagen	368,6	9	10		
Sonstige Forderungen 3)	324,5	8	6		
Insgesamt	3925,0	100	100		

1) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck

2) Zu Tageskursen bewertet; inkl. Fonds

3) Ansprüche aus betrieblichen Pensionszusagen u.a.

a) Nachrichtlich, nur alte Länder

Quelle: Deutsche Bundesbank; Berechnungen des DIW

Abbildung 7.3: Pfandbriefrenditen und Hypothekenzins

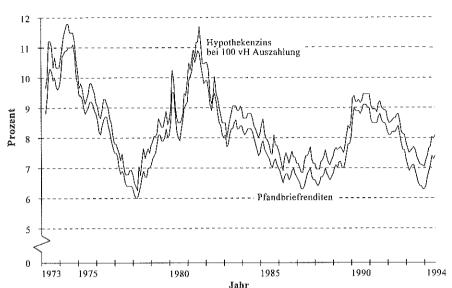
7105 In der Entwicklung der Geldvermögen der privaten Haushalte kommt zum Ausdruck, daß mehr und mehr Erwerber von Wohneigentum auf eigene Mittel zurückgreifen können, junge Haushalte insbesondere durch Erbschaft oder Schenkung. Aufgrund des hohen Investitionsaufwands bei Wohnungen ist es aber weiterhin die Regel, sie überwiegend durch Darlehen zu finanzieren. Nicht nur im Mietwohnungsbau, sondern auch für die Erwerber von Wohneigentum wird deshalb die Liquiditätsbelastung entscheidend durch die Finanzierungskonditionen geprägt. Diese richten sich danach, welches Kapitalangebot zur Refinanzierung bereit steht und zu welchen Konditionen die Kreditinstitute auf dieses Kapitalangebot zurückgreifen können. Aufgrund eines zunehmenden Zinswettbewerbs, der Freiheit des internationalen Kapitalverkehrs und der Öffnung der Märkte für Finanzdienstleistungen im europäischen Binnenmarkt zeichnen sich hier grundlegende Veränderungen ab.

7106 In Deutschland erfordert die Refinanzierung über den Kapitalmarkt – insbesondere die Refinanzierung erststelliger Hypotheken über Pfandbriefe – nur geringe Zinsspannen. Die Hypothekenbanken kalkulieren eine Spanne zwischen effektiv 0,5 % und 1 % p.a. mit Zuschlägen für Kleindarlehen. Im ganzen liegt der Zins für Hypothekarkredite in der Regel nur wenig über der Rendite für Pfandbriefe (Abbildung 7.3).

Die Kosten für nachrangig gesicherte Darlehen liegen grundsätzlich höher. Aber auch hier halten die Margen einem internationalen Vergleich stand. Seit den Novellierungen des Hypothekenbankgesetzes und des Bausparkassengesetzes von 1974 und 1991 ist die Segmentation in einen Raum für erststellige und zweitstellige Beleihungen partiell aufgehoben und mehr Wettbewerb zwischen den Kreditinstituten ermöglicht worden. Hinzu kommt, daß kein großes Kreditinstitut den Markt dominiert. Bauspardarlehen werden in der Regel mit einer Marge von nominal 2 Prozentpunkten berechnet, hauptsächlich bedingt durch die geringen Darlehensbeträge.

Ein Hauptgrund für günstige Finanzierungskonditionen ist darin zu sehen, daß das deutsche Hypothekenrecht bei der Besicherung von Darlehen, die über Pfandbriefe refinanziert werden, hohe Anforderungen stellt; die Beleihungsgrenze liegt bei nur 60 vH des Beleihungswertes. Pfandbriefe werden deshalb in der Regel nur wenig höher verzinst als Bundesanleihen, nämlich um 0,2% bis 0,4% p.a. Entsprechend dem hohen Anlegerschutz, den das Hypothekenbankrecht gewährt, ist das Kreditausfallrisiko für Hypothekenbanken äußerst gering. Aber auch Bausparkassen, die ihre Darlehen nachrangig besichern, haben nur ein geringes Kreditausfallrisiko einzukalkulieren. Dies wird nicht zuletzt darauf zurückgeführt, daß regelmäßiges Vorsparen zur Zuverlässigkeit bei der späteren Bedienung der Darlehen erzieht.

7107 Es gibt aber Tendenzen zur Verteuerung der Wohnungsbaufinanzierung. Die Sparkassen, die den größten Marktanteil der Wohnungsbaufinanzierung haben, können bislang günstige Refinanzierungsbedingungen nutzen. Sie verfügen über einen hohen Bestand an Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist, die nur niedrig verzinst werden. Im Zuge eines zunehmenden Wettbewerbs der Banken im Bereich der Habenzinsen wird sich die Einlagenstruk-



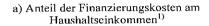
Quelle: Hypothekenzins: Bayerische Vereinsbank; Pfandbriefrenditen: Deutsche Bundesbank und Bayerische Vereinsbank.

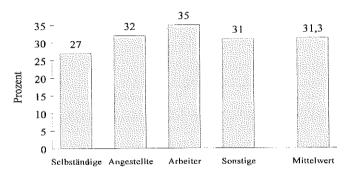
tur bei den Sparkassen künftig möglicherweise erheblich verschieben mit der Folge, daß ihre Refinanzierungskosten steigen. Schon heute bieten Sparkassen kaum noch 10-jährige Zinsbindungen an. Der Umstrukturierungsbedarf im Sparkassensektor könnte zur Suche nach neuen Formen einer kongruenten Refinanzierung Anlaß geben.

7108 Die Solvabilitätsrichtlinie der Europäischen Union für Kreditinstitute (von 1989) verlangt, daß die Kreditinstitute Eigenmittel in Höhe von mindestens 8 vH der risikotragenden Aktiva halten. Wenngleich die Aktiva dabei nach Risikoklassen gewichtet werden und die Eigenmittel der Institute nach der Eigenmittel-Richtlinie der Europäischen Union (von 1989, novelliert 1992) weiter abgegrenzt sind als nach dem Gesetz über das Kreditwesen (KWG) in seiner früheren Fassung, müssen die Institute nach diesen Vorschriften, die 1992 in das Gesetz integriert worden sind (§§ 10 und 10 a KWG), ihre Ausleihungen an Hypotheken stärker mit Eigenkapital unterlegen als zuvor. Diese Regelung, die im Hinblick auf das höhere Kreditausfallrisiko im europäischen Ausland begründet ist, wird die Refinanzierungskosten auch in Deutschland erhöhen, wenn nicht über die 60 vH-Beleihungsgrenze hinaus Wohnungsbaufinanzierungen mit nur 50 vH bei der Eigenkapitalunterlegung angerechnet werden, wie dies auch in England bei eigengenutztem und vermietetem Wohnraum der Fall ist. Die Solvabilitätsrichtlinie räumt die Möglichkeit dazu ein. Die Kommission schlägt vor, hiervon Gebrauch zu machen und damit die Wohnungsbaufinanzierungen zu verbilligen. Dies ist gerechtfertigt, da nach jahrzehntelanger Erfahrung mit dem deutschen Realkreditsystem das Ausfallrisiko bei langfristigen Wohnungsbaufinanzierungen sehr gering ist.

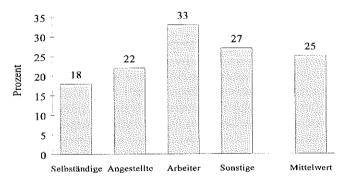
7109 Bei der Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum sind Beleihungsquoten zu beobachten, die ein ausgeprägtes Gefälle nach der sozialen Schichtung aufweisen (Abbildung 7.4). Während Selbständige und Angestelltenhaushalte im Durchschnitt ein Fünftel der Finanzierungssumme durch eigene Mittel aufbringen, haben Arbeiterhaushalte durchweg ein Drittel dieser Summe angespart.

Abbildung 7.4: Wohneigentumsfinanzierung und Sozialstruktur





b) Eigenmittelquoten²⁾



¹⁾ Zins und Tilgung in Prozent des Nettoeinkommens

Quene, Ergeno Emosangon

Im internationalen Vergleich sind die Beleihungsqnoten niedrig. Ein Grund dafür ist, daß Wohneigentum in Deutschland – gemessen am Einkommen – einen relativ hohen Aufwand erfordert (Ziffer 2305). Die laufenden Einkom-

men der privaten Haushalte wären also ohne den vermehrten Einsatz eigener Mittel stärker als in anderen Ländern durch die Wohnungsbaufinanzierung belastet. Das Kreditausfallrisiko wäre entsprechend höher. Eine Hypothekenversicherung, die soziale Risiken auffangen könnte und die in Ländern mit vergleichbar hohen Wohnungspreisen, etwa der Schweiz, den Niederlanden oder Frankreich angeboten wird, gibt es in Deutschland nicht. Die Rechtsprechung hat bislang im Falle von Zwangsversteigerungen die Banken zu Schadenersatz verpflichtet, wenn sie die Belastungsfähigkeit des Kreditnehmers unzutreffend angenommen haben. Eine Insolvenzordnung, die privaten Schuldnern ein Recht des persönlichen Konkurses einräumt, ist verabschiedet und wird 1999 in Kraft treten. Die Risikoteilungsregeln dieser Ordnung für den persönlichen Konkurs werden die individuelle Kapitaldienstbelastungsgrenze nicht unmittelbar erhöhen, ebenso wenig wie eine Hypothekenversicherung. Aber sie werden insbesondere im Falle der Arbeitslosigkeit soziale Härten vermeiden.

2. Kapitalmarktrisiken

7110 Das Hauptrisiko der Wohnungsbaufinanzierung besteht darin, daß das eingesetzte Kapital nicht zurückgezahlt wird. Dieses Risiko begründet Zinsen, die eine Risikoprämie enthalten, sowie einen Bedarf an Sicherung, der der langen Kapitalbindung entspricht. Je besser ein Realkredit abgesichert ist, um so geringer kann die Zinsmarge sein.

Im übrigen ergeben sich für ein Kreditinstitut Risiken aus der Kapitalmarktentwicklung, insbesondere das Zinsänderungsrisiko und das damit verbundene Risiko der vorzeitigen Rückzahlung des Kapitals. Hinzu kommt das Risiko, das in der Wertentwicklung des finanzierten und beliehenen Objekts liegt. Diese Risiken können im Zuge der Intermediation des Kapitals, durch die das Interesse des Kapitalgebers und das Interesse des Kreditnehmers aufeinander abgestimmt werden, unterschiedlichen Akteuren zugeordnet werden. Die dabei getroffenen Arrangemeuts bestimmen – je nachdem, wie die Möglichkeiten der Risikoteilung genutzt und ob dabei Verhaltensrisiken der Kreditnehmer, das "moralische Risiko", vermieden werden – das Ausmaß des Gesamtrisikos und beeinflussen nicht zuletzt auch die Höhe des Ausfallrisikos.

7111 Im Grundsatz lassen sich zwei Finanzierungstechniken unterscheiden. Eine "Universalbank" kann die Aufgabe der Intermediation übernehmen, das heißt den Realkredit aus der Geldvermögensbildung refinanzieren. Das Zinsänderungsrisiko liegt dann im wesentlichen bei der Bank. Die Möglichkeit der vorzeitigen Rückzahlung von Darlehen macht das Gewinn-Verlust-Profil der Bank asymmetrisch. Diese Methode der Refinanzierung haben traditionell die Sparkassen gewählt, begünstigt durch den geringen Zinswettbewerb im Einlagengeschäft und die de-facto-Langfristigkeit der Spareinlagen. Mit zunehmendem Zinsbewußtsein der Sparer sind die Sparkassen gezwungen, mehr und mehr auf kurzfristige Zinsbindung der Hypothekendarlehen überzugehen und damit das Zinsänderungsrisiko auf den Kreditnehmer zu verlagern. Vermieter

²⁾ Anteil der eigenen Mittel an den Anschaffungskosten in vH Quelle: Eigene Erhebungen

können zwar eine Erhöhung des Darlehenszinses nach §5 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe auf den Mieter überwälzen (Ziffer 5531). Es ist aber nicht sicher, ob ihnen diese Überwälzung – außer bei mietpreisgebundenen Wohnungen – gelingt. Sowohl bei Mietwohnungen als auch bei selbstgenutzten Wohnungen ist daher anzunehmen, daß das Ausfallrisiko generell steigt. Dies bleibt nicht ohne Einfluß auf den Darlehenszins.

Die zweite Methode ist, die Hypothekendarlehen fristenkongruent über den Kapitalmarkt zu refinanzieren. Im Prinzip haben dabei weder die "Investment-Bank" noch der Schuldner ein Zinsänderungsrisiko zu tragen. Ein solches Risiko gibt es hier nur in der Form, daß dem Anleger Gewinne entgehen, daß er Kursschwankungen seiner Wertpapiere erlebt. Der Darlehenszins kann deshalb in diesem Fall besonders niedrig sein. Diese Strategie einer fristenkongruenten Refinanzierung wird allgemein im "erststelligen Beleihungsraum" (Obergrenze: 60 Prozent des Beleihungswertes) praktiziert, insbesondere von den deutschen Hypothekenbanken und den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten, die den Pfandbrief als Refinanzierungsinstrument nutzen. Der Bank bleibt freilich ein Risiko der Zinssenkung, falls der Schuldner das Darlehen vorzeitig zurückzahlt. Da die vorzeitige Darlehensrückzahlung nach deutschem Recht für die ersten zehn Jahre ausgeschlossen werden kann (§ 609 a BGB), besteht für die Bank, die diese Möglichkeit nutzt, ein Zinsänderungsrisiko nur bei Darlehen mit Zinsbindungen, die für länger als zehn Jahre vereinbart werden. Längerfristige Zinsbindungen sind aus der Sicht des Kreditnehmers durchaus attraktiv. Die Bank kann sie anbieten und das Zinssenkungsrisiko, das sie aufgrund des Kündigungsrechts des Schuldners hat, auf dem Kapitalmarkt absichern. Dabei wird freilich ein Preis für die Kündigungsoption zu zahlen sein, wie die amerikanischen Erfahrungen belegen.

Die Finanzierung von Wohnungsbaudarlehen über eine Solidargemeinschaft von Bausparern schließlich ist ein Rationierungsmodell, das prinzipiell keinen direkten Bezug zum Kapitalmarkt hat. Zinsänderungen können hier jedoch eine Umverteilung von Vermögen innerhalb der Solidargemeinschaft auslösen. 7112 Zinsänderungsrisiken sind vor allem Risiken im Zusammenhang mit der Möglichkeit einer unerwarteten Geldentwertung.

Tatsächlich unterliegen die Kreditzinsen beträchtlichen Schwankungen, die zu einem großen Teil Reflex von Änderungen der Inflationsrate sind (Abbildung 7.3). Vor der Investition können sich Investoren auf solche Zinsänderungen einstellen, in einer Hochzinsphase gegebenenfalls dadurch, daß sie auf eine weniger begehrte und daher billigere Gebraucht-Immobilie ausweichen oder den Kauf vertagen. Zinsanpassungen in bestehenden Kreditverträgen führen dagegen unter Umständen zu einer dramatischen Veränderung der Liquiditätsbelastung der Schuldner. Freilich hat, wer sich zu niedrigen Zinsen verschuldet hat, bei einer unerwarteten Inflation zunächst einmal – bis zum Ende der Zinsbindungsfrist – einen Vermögensvorteil zu verbuchen. Die erhöhte Liquiditätsbelastung zum Zeitpunkt der Prolongation – die um so höher ist, je größer der Fremdfinanzierungsanteil beim Hauskauf war – dürfte ihn also nicht unvorbereitet treffen. Trotzdem ist es oftmals so. Hier scheint ein Informationspro-

blem vorzuliegen. Darlehensnehmer, die sich in einer Niedrigzinsphase auf Kreditangebote mit kurzfristigen Zinsbindungen einlassen, sind schlecht beraten.

3. Das Liquiditätsproblem bei Inflation

7113 Die Inflation stellt den Schuldner vor ein Liquiditätsproblem, das wegen des hohen Aufwands bei Wohnungsinvestitionen besonders gravierend ist. Ein aufgrund der Inflation höherer Zins ist, soweit er die Inflationsrate widerspiegelt, im Grunde Ausdruck einer zusätzlichen Realtilgung. Deshalb muß ein höherer Zins, der kein höherer Realzins ist, nicht bedeuten, daß sich eine Investition in Wohnungsvermögen nicht mehr lohnt. Denn allemal stehen dem inflationsbedingt höheren Zins auch Steigerungen des Nominalwerts der Wohnung gegenüber, sei es (beim Mietwohnungsbau) weil künftig höhere Mieteinnahmen anfallen, sei es (beim Erwerb einer Wohnung zur Eigennutzung) weil sich die Alternative, nämlich das Wohnen zur Miete, zunehmend verteuert. Der Schuldner kommt vielmehr durch die zusätzliche Sparleistung - die der Realtilgungsanteil im Zins ihm abverlangt - in eine Liquiditätsklemme; denn während die Realtilgung von Anfang an seine Belastung stark erhöht, erhöht sich sein Einkommen, das er zur Finanzierung einsetzen kann, nur pro rata temporis mit der allgemeinen inflationären Preis- und Einkommenssteigerung. 7114 Wie sich das Finanzierungsproblem für einen typischen Ersterwerber von Wohneigentum darstellt, soll im folgenden anhand einer Modellrechnung erörtert werden.

Als Referenzhaushalt wird ein Ehepaar mit zwei Kindern und einem Verdiener mit niedrigem Einkommen angenommen. Dieser Haushalt habe im Verlauf von 15 Jahren genügend Eigenmittel angespart, um eine Wohnung oder ein Haus im Wert von 300.000 DM zu 25 vH zu finanzieren. Zum Zeitpunkt des Kaufs sei der Einkommensbezieher 38 Jahre alt. Dies ist zur Zeit das Durchschnittsalter beim Immobilien-Ersterwerb. Mit dem Eintritt des Einkommensbeziehers in das Rentenalter soll die Immobilie entschuldet sein. Für die Tilgung des Darlehens bleiben also 27 Jahre. Das Einkommen des Haushalts sei so, daß zum Zeitpunkt des Kaufs die Finanzierung des Darlehens (bei einem Zinssatz von 7,5 %) aus dem laufenden Einkommen gesichert ist und dem Haushalt gerade ein Betrag von monatlich 2.100 DM für die laufenden Aufwendungen verbleibt. Dies entspricht der Beleihungspraxis der Kreditinstitute. Das so bestimmte Einkommen des Referenzhaushalts beträgt 65.000 DM (ohne Sonderzahlungen wie z.B. Urlaubsgeld oder dreizehntes Monatsgehalt), liegt also nur knapp unterhalb der Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus.

7115 Für Zins und Tilgung des Darlehens habe der Haushalt monatlich etwa 1.600 DM aufzuwenden. Das sind zum Zeitpunkt des Erwerbs knapp 45 vH seines monatlichen Nettoeinkommens (Anhang 4, Modell 1). Die steuerliche Förderung nach § 10 e EStG ist bei dieser Liquiditätsrechnung zunächst nicht berücksichtigt. Die Liquiditätsbelastung sinkt im Zeitablauf, da anzunehmen

ist, daß das Nettoeinkommen des Haushalts steigt, während die Annuität auf das Darlehen konstant bleibt. In Abbildung 7.5 ist ein Belastungsverlauf unter der Annahme dargestellt, daß das Nettoeinkommen im längerfristigen Trend um jährlich 3 vH zunimmt. Dabei wurde zugleich angenommen, daß der Eigentümer für die Instandhaltung Aufwendungen kalkuliert, die – entsprechend den Instandhaltungskosten einer Mietwohnung (Ziffer 1204) – mit 2,5 vH seines laufenden Nettoeinkommens angesetzt wurde. Der Einfachheit hal-

ber wurde unterstellt, daß diese Rücklage jährlich mit der gleichen Rate

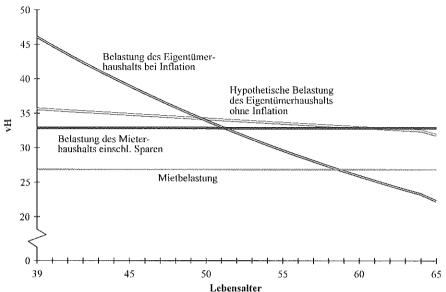
zunimmt wie das Nettoeinkommen.

Die anfängliche Liquiditätsbelastung eines Eigentümers durch Zins, Tilgung und Instandhaltung wäre in einer Welt ohne Inflation erheblich geringer. Um den inflationsbedingten Anteil der Liquiditätsbelastung des Eigentümers sichtbar zu machen, ist in Abbildung 7.5 auch ein hypothetischer Belastungspfad abgebildet, der sich ohne Inflation und bei einem entsprechend geringen Anstieg des Nettoeinkommens ergäbe.

Es sei weiter angenommen, ein vergleichbarer Mieterhaushalt zahle für eine weniger gut ausgestattete und etwas kleinere Wohnung eine monatliche Grundmiete von 1.000 DM. Damit ist dem Umstand Rechnung getragen, daß mit dem Erwerb von Wohneigentum in der Regel auch mehr Wohnqualität gewünscht wird. Einen Teil des Unterschieds in der Liquiditätsbelastung mag man daher als gewollt ansehen. Der Vergleich ist aber noch in zweifacher Hinsicht zu präzisieren. Erstens ist anzunehmen, daß die Miete im Zeitablauf steigt, im einfachsten Fall mit der gleichen Rate wie das Nettoeinkommen. Die Liquiditätsbelastung des Mieterhaushalts – gemessen an der Relation Mietausgaben zu Einkommen – würde sich also insofern nicht mehr ändern. Dazu paßt durchaus die Vorstellung, daß der Mieter von Zeit zu Zeit in eine bessere Wohnung umzieht. In der schematischen Darstellung ist dem approximativ durch einen kontinuierlich mit dem Einkommen steigenden Pfad der Mietausgaben Rechnung getragen.

Zweitens muß auch die Vermögenssituation beider Haushalte vergleichbar sein. Hinsichtlich der eigenen Mittel ist es realistisch anzunehmen, daß der Wohneigentümer mit seinen eigenen Mitteln die Finanzierung seines Grundstücks besorgt, während der Mieter Geldvermögen hält. Diese beiden Alternativen der Vermögenshaltung können im längerfristigen Trend hinsichtlich ihrer "Rendite" im großen und ganzen als gleichwertig angesehen werden. Zum Vermögen des Wohneigentümers gehört aber, wenn das Darlehen zurückgezahlt ist, noch die Wohnung. Nach 27 Jahren ist der Vermögenswert der Wohnung (ohne Grundstück) unter den Annahmen der Modellrechnung aus dem ersten Kapitel auf schätzungsweise 310.000 DM angewachsen (Ziffer 1203 ff). Aber auch der Mieter spart ja weiter. Es sei angenommen, daß er nach 27 Jahren über ein gleich hohes Vermögen verfügen will wie der Eigentümer. Unter der Annahme einer marktüblichen Verzinsung erreicht er ein gleichwertiges Vermögen, wenn er jährlich knapp 6 vH seines Nettoeinkommens spart. In Abbildung 7.5 ist daher für den Mieter ein Belastungspfad dargestellt, der diese Ersparnisbildung einschließt.

Abbildung 7.5: Liquiditätsbelastung von Eigentümerhaushalten und Mieterhaushalten im Lebenszyklus – in vH des Nettoeinkommens¹) – (Modellrechnung)



1) Modellannahmen siehe Anhang 4, Modell 1.

Legende: Belastung des Eigentümers: Annuität und Instandhaltung; Belastung des Mieters: Miete und Sparen, das dem Mieter im 65. Lebensjahr ein dem Immobilienvermögen des Eigentümers entsprechendes Geldvermögen verschaft,

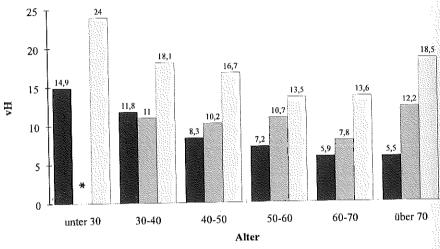
Unter diesen Bedingungen sind die beiden Haushalte hinsichtlich ihrer Vermögenssituation etwa gleichgestellt. Der Belastungssprung, den der Wohnungseigentümer zum Zeitpunkt des Erwerbs hinnehmen muß, wird dadurch geringer, aber er bleibt sehr groß.

7116 Eine Modellrechnung kann nur typische Belastungsunterschiede abbilden. Tatsächlich ist die Anfangsbelastung eines Eigentümers durch Instandhaltungsaufwendungen gering, während später hohe Zusatzbelastungen durch Instandhaltung entstehen können. Auch gibt es spezifische Unterschiede im Instandhaltungsaufwand bei Eigenheimen und Eigentumswohnungen. Bei Eigenheimen spielt "Do it yourself" eine größere Rolle. Der angenommene Belastungsverlauf dürfte eher für den Eigentümer einer Eigentumswohnung realistisch sein. Auch steigt die Mietbelastung im Durchschnitt bei älteren Haushalten stärker an, als es in der Modellrechnung unterstellt wurde.

Es gibt typische Unterschiede im Sparverhalten von Mieterhaushalten und Eigentümerhaushalten. So ist zu beobachten, daß viele Wohneigentümer ihre Schulden rascher tilgen als dies im Finanzierungsplan vorgesehen ist. Und selbst Eigentümerhaushalte mit geringem Einkommen sparen, nachdem die Darlehen getilgt sind, weiterhin mehr als Mieter; sie geben nicht etwa einem Bedürfnis nach, aufgeschobenen Konsum nachzuholen (Abbildung 7.6). Ver-

mutlich sind diese Unterschiede im Sparverhalten schon vor dem Eigentumserwerb sehr ausgeprägt. Offensichtlich stellen sich viele Haushalte auf einen Wohnungskauf gar nicht erst ein, wenn sie nicht in hinreichendem Ausmaß sparfreudig sind. All dies sind aber keine Befunde, die in einer Belastungsrechnung zu berücksichtigen sind. Sie sind Ausdruck unterschiedlicher Konsumpräferenzen.

Abbildung 7.6: Sparquote von Mieterhaushalten und selbstnutzenden Eigentümern¹) mit mittlerem Einkommen²)



- Mieterhaushalte
- Selbstnutzende Eigentümer mit entschuldetem Grundvermögen
- El Selbstnutzende Eigentümer mit nicht entschuldetem Grundvermögen

Wichtiger erscheint, daß der Wohueigentumserwerb für viele Haushalte nicht realisierbar ist, weil sie von der inflationsbedingt hohen Liquiditätsbelastung in einer Lebensphase getroffen werden, in der sie durch den Verzicht auf ein zweites Eiukommen währeud der Jahre der Kindererziehung und durch die Kosteu, die das Aufziehen vou Kinderu mit sich bringt, wenig belastbar sind. Vor allem aus dieseu Gründen gibt es bei Familien mit niedrigem Einkommen einen dringeuden Bedarf, die hohe Anfangsbelastung zu strecken uud ihre Liquiditätssituation der eines Mieterhaushalts auzunähern. Damit die Belastungsfähigkeit solcher Haushalte, auf die die Modellrechnungen zugeschnitten sind, nicht überschätzt wird, sind sehr vorsichtige Annahmen hinsichtlich

der Zunahme der Nettoeinkommen getroffen worden. Der typischerweise überdurchschnittliche Anstieg des Einkommens im mittleren Abschnitt eines Erwerhslebens wurde gar nicht berücksichtigt.

4. Restriktionen beim Kreditnehmer

7117 Die hohe Liquiditätsbelastung in der Anfangsphase einer Wohnungsinvestition kann sich bei Selbstnutzern als Schranke erweisen. Anders als Investoren der gewerblichen Wohnungswirtschaft, die Liquiditätsdefizite bei neuen Investitionen mit Überschüssen aus früheren Jahrgängen verrechnen können, insoweit also zur "Selbst"-Finanzierung in der Lage sind, muß der selbstnutzende Wohnungseigentümer Eigenkapital neu einbringen, vorhandenes oder über ein hohes Einkommen aus anderen Quellen neu gebildetes.

Ein Vermieter – und dessen Kreditgeber – mag den Haushalt für zahlungskräftig genug halten, die künftigen Mietsteigerungen aus dem Mietvertrag zu finanzieren. Aber das Kreditinstitut würde dem Haushalt, wenn er Eigentümer würde, keine "Überfinanzierung" anbieten, das heißt, es würde ihm die zusätzliche Anfangsbelastung aus der Annuität nicht kreditieren, würde ihm die im Zins enthaltene Realtilgung nicht erlassen. Der Grund dafür ist, daß eine Bank bei einer selbstgenutzten Wohnung ein höheres Finanzierungsrisiko eingeht als hei einer vermieteten Wohnung. Während die mögliche Zahlungsunfähigkeit eines selbstnutzendeu Eigentümers ein Finanzierungsrisiko darstellt, berührt die mögliche Zahlungsunfähigkeit eines Mieters wegen der Möglichkeit eines Mieterwechsels die Solvenz des Vermieters nicht in gleichem Maße.

7118 Schon dies zeigt, daß eine Beschränkung des Kreditangebots nicht Ausdruck von Marktunvollkommenheiten sein muß. Vielmehr findet hier die essentielle Unsicherheit, uuter der Entscheidungen der Finanzierung immer stehen, ihren Niederschlag. Unter Marktbedingungen wird ein Kreditgeber die Unsicherheit, ob er das vorgeschossene Kapital zurückgezahlt erhält, nicht vollständig ausschließen können. Unabhängig von der Vertragsgestaltung wird er immer einen Teil des Risikos tragen. Die Frage ist, ob die Bereitschaft dazu – ohne zusätzliche Kosten – erhöht werden kann.

7119 Die modelltheoretische Betrachtuug einer Kreditrationierung unterscheidet zwei Fälle. Im ersteu Fall wird ein Kredit ans Mangel an Eigenkapital nicht gewährt. Der Mangel an Eigenkapital, das die Bank ausreichend gegen das Kreditausfallrisiko absichert, würde nicht ohne weiteres dnrch höhere Zinsen kompensiert werdeu. Ein höherer Zins würde die Zahlungsfähigkeit des Schuldners beeinträchtigen. Vor allem aber ist die Bank meist nur unvollständig darüber informiert, wie hoch das Risiko ist, für das die höhere Zinsforderung ein angemessenes Entgelt sein soll.

Im zweiten Fall wird eiu Kredit zwar gewährt, sofern das nötige Eigenkapital vorhanden ist. Die Bank verweigert aber eine "Überfinanzierung", die den Selbstnutzer hinsichtlich der Belastung seines laufenden Einkommens so stellen würde wie einen Mieter. Dieser Fall kanu für Kreditmärkte als typisch angesehen werden. Der Darlehensnehmer kann auch nicht durch das Gebot

¹⁾ Ohne Landwirte;

²⁾ Haushalte, die 1988 ein monatliches Nettoeinkommen zwischen 4.000 DM und 5.000 DM hatten.

^{*} Die Beobachtungszahlen für selbstnutzende Eigentümer mit entschuldetem Grundvermögen unter 30 Jahren reichen für einen Ausweis nicht aus.

Quelle: EVS 1988.

Die Förderangebote

eines höheren Zinses mehr Kredit erhalten, sondern wird in seinem Kreditwunsch rationiert. Auch hier liegt der Grund in der begrenzten Zahlungsfähigkeit des Darlehensnehmers. Denn dies muß man sehen: Ein Kredit, der über

keit des Darlehensnehmers. Denn dies muß man sehen: Ein Kredit, der über den sicheren Wert des gegebenen Pfandes hinausgeht, ist ein Personalkredit.

Die Modellrechnung, die für einen Mieter und einen selbstnutzenden Eigentümer mit gleichem Vermögen jeweils die Liquiditätsbelastung bestimmt, kann dazu herangezogen werden, das Ausmaß der Kreditrationierung, das sich aus den genannten Gründen bei der Wohnungsbaufinanzierung ergibt, zu erfassen.

7120 Damit ist eine Zugangsbeschränkung zum Wohneigentum gegeben, die nur durch Eigenkapitalbildung – in der Regel Ersparnis aus laufendem Einkommen – oder durch eine Erhöhung des Einkommens überwunden werden kann. Beides erfordert Zeit. Eine inflatorische Einkommensaufblähung hilft jedenfalls nicht, sondern verschärft vielmehr das Problem der hohen Anfangsbelastung. Da es im Grunde nm die Überwindung von Unsicherheit geht, ist es indessen möglich, die Sitnation durch staatliche Hilfe zu verbessern. Das erstrebte Ergebnis staatlicher Intervention ist in diesem Falle nicht zuletzt, daß Haushalte, die dies wünschen, früher als sonst zu Wohneigentum gelangen können.

II. Die Förderangebote

7201 Auf die besonderen Finanzierungsprobleme, die sich im Wohnungsbau ergeben, hat der Staat bisher in erster Linie durch allgemeine steuerliche Anreize geantwortet.

Im Mietwohnungsbau können Vermieter, die ihre Wohuung neu errichtet haben oder Ersterwerber sind, diese für Steuerzwecke nach § 7V EStG gestaffelt degressiv abschreiben. Nach der Regel des Satzes 1 Nr. 3 dieser Vorschrift hat der Investor nach zehn Jahren 58 vH der Herstellungskosteu oder Anschaffungskosten abgesetzt. Die rasche Absetzung für Abnutzung stellt nicht nur eine Rentabilitätsstütze für die vermietenden Bauherren dar, sondern auch eine kräftige Liquiditätsstütze, die den Finanzierungsbedarf jedenfalls in den ersten Jahren nach der Investition in Grenzen hält. Mit Auslaufen einer jeweiligen AfA-Stufe kommt es allerdings zu einem sprunghaften Belastungsanstieg.

Daneben wird im Segment des sozialeu Wohnungsbaus das Liquiditätsproblem des Investors durch die bisherige Angebotsförderung weitgehend aufgehoben.

Beim Erwerb von Wohneigentum fördert der Staat die zweckgebundene Kapitalbildung, und er verbilligt das Wohneigentum durch steuerliche Anreize, wie den Sonderausgabenabzug nach § 10 e EStG und das Baukindergeld (Ziffer 7210). Solche Einkommenstransfers verringern auch das Liquiditätsproblem der privaten Haushalte bei der Finanzierung von Wohneigeutum. Im übrigen ist nicht zu vergessen, daß der Staat darauf verzichtet, Steuern auf den Wert der eigenen Nutzung, die Eigenmiete des selbstnutzenden Wohnungseigentümers, zu verlangen.

1. Sparförderung

7202 Der Staat fördert die Eigenkapitalbildung für den Wohnungsbau auf dreierlei Weise:

- Er erlaubt in begrenztem Umfang den Abzug von Bausparbeiträgen als Sonderausgaben bei der Einkommensteuer.
- Er gewährt auf Antrag stattdessen Prämien auf Bausparbeiträge bei niedrigem Einkommen.
- Er zahlt eine Arbeitnehmersparzulage für vermögenswirksame Leistungen, die auf einen Bausparvertrag angelegt werden.

7203 Bausparbeiträge zählen zu den beschränkt abziehbaren Sonderausgaben. Die steuerliche Entlastung ist abhängig vom Grenzsteuersatz. Bausparbeiträge können von vornherein nur zur Hälfte als Sonderausgaben abgezogen werden. Für Versicherungs- und Bansparbeiträge gilt ein gemeinsamer Höchstbetrag. Der Höchstbetrag setzt sich znsammen aus

- dem Grundbetrag,
- dem Zusatzhöchstbetrag für Versicherungsbeiträge,
- dem hälftigen Grundbetrag.

Der Grundbetrag und der Zusatzhöchstbetrag werden regelmäßig durch Versicherungsbeiträge ausgeschöpft, so daß für Bausparbeiträge nur der Abzug im Rahmen des hälftigen Grundbetrags verbleibt. Diese Abzugsmöglichkeit wird im wesentlichen von Erwerbstätigen genutzt, die nicht rentenversicherungspflichtig sind, also vor allem von Selbständigen und Beamten. Der geschätzte Aufwand für die Förderung hetrug 1992 wenig mehr als 200 Mio. DM.

7204 Für die Inanspruchnahme einer Wohnungsbauprämie ist Voraussetzung, daß der Bausparer unbeschränkt einkommensteuerpflichtig ist und das Einkommen des Bausparers eine bestimmte Grenze nicht überschreitet. Die Einkommensgrenze beträgt 27.000 DM zu versteuerndes Einkommen im Jahr der Sparzahlung für Alleinstehende, für Verheiratete das Doppelte. Die entsprechenden Bruttolohnsummen zeigt Tabelle 7.3.

Die Bausparbeiträge sind bis maximal 800 DM (Alleinstehende) beziehungsweise 1.600 DM (Verheiratete) jährlich prämienhegünstigt. Der Prämiensatz beträgt zehn Prozent. Die Prämie wird ausgezahlt, wenn der Bausparvertrag für eine begünstigte Baumaßnahme eingesetzt wird oder wenn die Bindungsfrist von sieben Jahren abgelaufen ist. Nach zehn Jahren Bausparen erhält ein Ehepaar also vom Staat einen Förderbetrag in Höhe von etwa einem halben durchschnittlichen Monatseinkommen. Der Aufwand für die Wohnungsbauprämie betrug 1992 knapp 600 Mio. DM. Allerdings dürfte die Tatsache der Prämienzahlung stabilisierend auf das Bausparsystem wirken.

7205 Das Vermögensbildungsgesetz soll die Vermögensbildung der Arbeitnehmer fördern. Es bietet Verfahren für die Vereinbarung vermögenswirksamer Leistungen an, die der Arbeitgeher für seine Arbeitnehmer zusätzlich zum geschuldeten Arbeitslohn oder als Teil des normalen Arheitslohns erbringt und in bestimmter Weise anlegt. Arbeituehmer, für die vermögenswirksame Lei-

Tabelle 7.3: Fördergrenzen für die Gewährung von Wohnungsbauprämien 1993

Anspruchsberechtigt sind	mit einem Bruttojahreslohn ¹⁾ von DM		
	A ²⁾	B ³⁾	
Alleinstehende			
ohne Kinder	33 600	31 100	
mit einem Kind ⁴⁾	40 600	38 700	
mit zwei Kindern ⁴)	42 700	40 800	
mit drei Kindern ⁴⁾	44 700	42 800	
Zusammen veranlagte Ehegatten			
(ein Arbeitnehmer)			
ohne Kinder	65 400	60 200	
mit einem Kind	69 000	64 300	
mit zwei Kindern	72 600	68 400	
mit drei Kindern	76 300	72 500	
Zusammen veranlagte Ehegatten			
(zwei Arbeitnehmer)			
ohne Kinder	67 200	62 200	
mit einem Kind	70 700	66 300	
mit zwei Kindem	74 300	70 400	
mít drei Kindern	78 300	74 500	

¹⁾ Bruttojahreslohn unter Berücksichtigung der dem Arbeitnehmer zustehenden Pauschalund Freibeträge und unter der Voraussetzung, daß keine anderen Einkünfte vorliegen.

Quelle: Bundesminister der Finanzen

stungen angelegt werden, können eine Arbeitnehmersparzulage erhalten. Die Zulagebegünstigung beschränkt sich auf Vermögensbeteiligungen und das Bausparen; dabei kann auch die Tilgung eines Baudarlehens begünstigt werden. Die Sparzulage beträgt 10 vH auf maximal 936 DM. Vermögenswirksame Leistungen, für die Anspruch auf Arbeitnehmersparzulage besteht, sind von der Prämienbegünstigung und dem Sonderausgabenabzug ausgeschlossen.

Für den Anspruch auf Arbeitnehmersparzulage ist Voraussetzung, daß das Jahreseinkommen des Arbeitnehmers die Grenze von 27.000 DM beziehungsweise 54.000 DM bei Verheirateten uicht überschreitet. Maßgebend für die Einkommeusgrenze ist das zu versteuernde Einkommen, das der Arbeitnehmer im Kalenderjahr der vermögenswirksamen Leistungen bezogen hat.

7206 Die Einkommensgrenzen der Vorsparförderung – Wohnungsbauprämie und Arbeitnehmersparzulage für vermögenswirksame Leistungen – sind sehr knapp bemessen. Es ist daher zweifelhaft, ob die gewünschte Zielgruppe in vollem Umfang erreicht wird. Wer als Alleinsteheuder ein zu versteuerndes Einkommen von 27.000 DM hat (die Höchstgrenze der Förderung), verdient ein Bruttoeiukommen von 33.618 DM. Für Verheiratete beträgt das entsprecheude Bruttojahreseinkommen 65.450 DM.

Die Vorsparförderung sollte vor allem junge Haushalte erreichen. Gerade hier aber greift sie zu kurz. In Tabelle 7.4 ist gezeigt, daß für die überwiegende Mehrheit der Berufsanfänger eine Vorsparförderung aufgrund der Einkommensgrenzen schon entfällt.

Tabelle 7.4: Einkommen der Berufsanfänger und Einkommensgrenzen für Bausparprämien – Beispiele aus Baden-Württemberg –

	Tarifliches Einkommen nach Abschlu			
	der Berufsausbildung	1) im Jahr in DM		
	1982	1992		
Friseurin	12 600	20 000		
Verkäuferin im Einzelhandel	15 900	25 700		
Reiseverkehrskauffrau	19 900	30 200		
Phonotypistin im privaten Bankgewerbe	23 200	34 500		
Kaufmännischer Angestellter im Baugewerbe	22 300	34 700		
Bankkaufmann	24 200	36 000		
Stenotypistin im privaten Bankgewerbe	24 200	36 000		
Bauwerker	23 600	38 300		
Versicherungskaufmann	25 600	39 500		
Techniker in der Metallindustric	28 200	41 300		
Industriekaufmann in der chemischen Industrie	24 700	42 300		
Maurer	26 100	42 500		
Chemietechniker	27 600	53 500		
Einkommensgrenzen	29 400 ^{a)}	32 600 ^{b)}		

¹⁾ Beispiele aus Baden-Württemberg

In den zwei bis drei Jahren der Ausbildung können Alleinstehende, wenn sie die Beträge von ihrer Ausbildungsvergütung sparen können, für $3\times800\,\mathrm{DM}$ 10 vH Wohnungsbauprämie erhalten, also 240 DM. Wenn sie vermögenswirksame Leistungen erhalteu, haben sie noch einmal je nach Anlagebetrag Anspruch auf eine Arbeitnehmersparzulage von 10 vH vou maximal $3\times936\,\mathrm{DM}$, also 280 DM.

Iu der Zeit vom Abschluß der Berufsausbildung bis zur Heirat liegt das Einkommen in der Regel nöber deu Einkommensgrenzen für eine Förderung nach dem Wohnungsbauprämiengesetz oder dem Vermögensbildungsgesetz. Eben dieser Zeitraum, bei dem höhere Eiukommen noch nicht durch höhere Ausgaben, etwa für Kinder, aufgezehrt werden, müßte jedoch zur Vorsorge für den Bau oder Kauf einer Wohnung genutzt werdeu. Um die hohe Sparkraft verstärkt dahin zu lenken, bedarf es spezieller Anreize, zumal die unbeeinflußten Sparziele in dieser Altersgruppe eher kurzfristig sind.

7207 Die Bausparförderung ist dem Vorwurf hoher Mitnehmereffekte ausgesetzt. Bei dem typischen Sparverhalten der Haushalte in Deutschland dürfte es

²⁾ rentenversicherungspslichtige Arbeitnehmer.

³⁾ Beamte, Richter, Berufssoldaten.

⁴⁾ Annahme: Kinder werden dem begünstigten Elternteil zugeordnet, der andere Elternteil leistet den Unterhalt.

a) entspricht einem zu versteuernden Einkommen von 24.000 DM und damit der Grenze für die Prämienberechtigung 1982

b) entspricht einem zu versteuernden Einkommen von 27.000 DM und damit der Grenze für die Prämienberechtigung 1992

Quelle: Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen und Verband der Privaten Bausparkassen

regelmäßig möglich sein, die volle Bausparförderung zu erlangen, ohne eine Mark mehr zu sparen, als man es ohnehin täte. Insoweit beschränkt sich also die Förderung auf die Prämierung eines Haushalts, der Geld, das er auf jeden Fall spart, in einem Bausparvertrag an eine bestimmte Verwendung bindet. Der Anreiz, daß zusätzliches Sparkapital gebildet wird, ist offenbar gering. Das Geldvermögen des Haushalts, das für eine Wohnungsbaufinanzierung zur Verfügung steht, wird, nachdem die Förderung wiederholt gekürzt wurde, nach zehn Jahren, einer typischen Ansparperiode von Bauwilligen, um bis zu 1.600 DM aufgestockt; das entspricht nur etwa einem halben durchschnittlichen Monatseinkommen. Außerdem ist zu fragen, ob seit der Verzehnfachung der allgemeinen Sparerfreibeträge für eine spezielle Sparförderung überhaupt noch Anlaß besteht. Allerdings gibt es auch außerhalb der Wohnungspolitik Steuervergünstigungen von ähnlicher Charakteristik.

Der Skepsis hinsichtlich der Effizienz dieses wohnungspolitischen Instruments wird entgegengehalten, daß immerhin über 70 vH der Haushalte, die Wohneigentum erwerben wollen, in der Form des Bausparens sparen, hauptsächlich für die Finanzierung des zweitstelligen Beleihungsraums. Unabhängig von ihrem quantitativen Gewicht hat die staatliche Förderung einen Aufforderungscharakter, der wahrscheinlich viele Sparer darin bestärkt, sich auf langfristige Ansparprozesse einzulassen. Die Selbstbindung des langfristigen Vertragssparens stabilisiert das Sparverhalten und ruft Gewöhnungseffekte hervor. Die Langfristigkeit von Zwecksparverträgen erleichtert es, die Belastbarkeit beim Erwerb von Wohneigentum realistisch einzuschätzen.

7208 Es scheint geboten, wenn die Bausparförderung als Teil eines neuen Förderkonzepts fortdauern soll, die Förderung so zu gestalten, daß sie junge Haushalte an die Schwelle zur Wohneigentumsbildung heranführt und insbesondere Haushalten mit Kindern die Wohneigentumsbildung erleichtert. Zu erwägen ist eine Ansparprämie zugunsten von Familien mit Kindern für langfristige Zwecksparprozesse, die der Wohneigentumsbildung dienen. Sie müßte wohl ergänzend zur bestehenden Bausparförderung gewährt werden. Diese Prämien sollten nur an Sparer, die bereits Kinder haben, ausgezahlt werden, und zwar ausschließlich im Anschluß an längere Ansparprozesse für den Erwerb von Wohneigentum oder gleichgestellte Vorgänge. Dabei kann man davon ausgehen, daß die Erwerbsprämien nach mehrjährigem, vertraglich vereinbartem Zwecksparen besonders häufig, wenngleich nicht ausschließlich, Schwellenhaushalte erreichen werden, die ohne staatliche Hilfen kaum in der Lage wären, Wohneigentum zu bilden.

2. Steuerliche Förderung nach dem Eigentumserwerb

7209 Die steuerliche Förderung, die im wesentlichen in den §§ 10 e und 34 f EStG geregelt ist, dient dem Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung. Dabei bietet die Besteuerung nach dem Konsumgut-Modell einen Anreiz, Eigenkapital einzusetzen und die Immobilie beschleunigt zu entschulden (Ziffern 9104ff).

Die Förderung des Erwerbs von Immobilien zur Selbstnutzung ist in den beiden zurückliegenden Jahrzehnten immer weiter ausgebaut worden, während die Vorsparförderung zurückgeführt wurde. Während der Staat im Jahr 1975 das Vorsparen und damit die Eigenkapitalbildung der Erwerber von Wohneigentum noch mit 4,8 Mrd. DM förderte, waren es 1990 nur noch knapp 1,1 Mrd. DM. Für die Förderung des Erwerbs wurden 1975 weniger als für Vorsparen aufgewandt, nämlich 3,3 Mrd. DM, im Jahre 1990 waren es 6,3 Mrd. DM. Diese Entwicklung zeigt zu einem guten Teil eine Änderung der Förderpriorität. So wurde die Bausparprämie 1988 von 14 vH auf 10 vH reduziert, während zur Belebung der Bautätigkeit 1991 ein vorübergehender Schuldzinsenabzug für selbstgenutzte Neubauten – maximal 12.000 DM p.a. für drei Jahre – eingeführt wurde.

7210 Verheiratete mit einem zu versteuernden Einkommen von mindestens 31.000 DM können die Förderung nach § 10 e EStG voll ausschöpfen. Mit "voller Ausschöpfung" ist gemeint, daß alle absetzungsfähigen Beträge auch tatsächlich zu einer Steuerersparnis führen. Kommt noch ein Baukindergeldanspruch nach § 34 f EStG hinzu, so muß das zu versteuernde Einkommen entsprechend höher sein, wenn der Anspruch voll ausgeschöpft werden soll. Wenn der Schuldzinsenabzug, der allerdings ausläuft, eingerechnet wird, erhöhen sich diese Beträge noch einmal (Tabelle 7.5).

Ein Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalt mittleren Einkommens verdient im Durchschnitt jährlich 60.000 DM brutto. Dies entspricht einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 41.000 DM. Ein Arbeitnehmerhaushalt mit durchschnittlichem Einkommen kann also die steuerliche Förderung nicht in vollem Umfang wahrnehmen. Dabei ist die eingeschränkte Förderwirkung des § 10 e EStG bei niedrigen Einkommen nicht allein durch die niedrigen Grenzsteuersätze bedingt. Das niedrige Einkommen setzt vielmehr eine absolute Grenze.

Eine geringe Förderwirkung bei geringem Einkommen ist durchaus folgerichtig, wenn das Förderangebot des Staates seiner Ratio nach zur Ausgestaltung der Besteuerung des Einkommens nach der Leistungsfähigkeit gehört. Der Steuergesetzgeber hat sich bisher von solcher Vorstellung leiten lassen. Warum diese Vorstellung zu Recht umstritten ist, erörtert die Kommission an anderer Stelle (Ziffer 9201 ff).

7211 Die stenerliche Förderung bringt gleichwohl schon bei mittlerem Einkommen eine hohe Liquiditätsentlastung, die durchaus in die besonders kritischen Jahre fällt. Für den Referenzhaushalt der Modellrechnung aus Ziffer 7114, dessen Einkommen beim Durchschnitt liegt, ist in Abbildung 7.7 dargestellt, in welchem Maße die gegenwärtige Wohneigentumsförderung das Liquiditätsproblem in den ersten Jahren nach dem Wohneigeutumserwerb vermindert. Nimmt man den Sonderausgabenabzug nach § 10 e EstG und das Baukindergeld zusammen, so ergibt sich in den ersten acht Jahren ein Entlastungseffekt, der den Referenzhaushalt als Eigentümer hinsichtlich seiner Liquiditätsbelastung etwas besser stellt als einen vergleichbaren Mieterhaushalt, der den Wert des Wohneigentums als Geldvermögen spart.

Tabelle 7.5: Förderwirkungen der Steuervergünstigungen nach §10 e und §34 f EStG

a) Jährliche Steuerersparnis ¹⁾ in den ersten vier Jahren durch Sonderausgabenabzug und Baukindergeld (in DM)

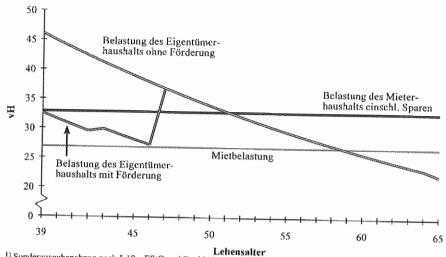
Familienstand	Gesamtbetrag der Einktinfte nach § 2 EStG in DM				
	40 000	60 000	80 000	120 000	240 000
Alleinstehende	4 846	6 050	7 235	9 638	-
Zusammen veranlagte Ehegatten					
(cin Arbeitnehmer)					
ohne Kinder	2 994	4 468	5 158	6 332	9 936
mit einem Kind 2)	2 162 ^{a)}	5 344	6 034	7 208	10 812
ınit zwei Kindern 2)	1 356 ^{a)}	6 220	6 912	8 086	11 688
Zusammen veranlagte Ehegatten					
(zwei Arbeitnehmer)					
ohne Kinder	3 062	4 476	5 158	6 332	9 936
mit einem Kind 2)	2 228 a)	5 354	6 034	7 208	10 812
mit zwei Kindem 2)	1 420 ^{a)}	6 230	6 912	8 086	11 688

b) Jährliche Steuerersparnis ¹⁾ in den ersten drei Jahren durch Sonderausgabenabzug, inklusive Schuldzinsenabzug ³⁾ und Baukindergeld (in DM)

Familienstand	Gesamtbetrag der Einkünfte nach § 2 EStG in DM					
	40 000	60 000	80 000	120 000	240 000	
Alleinstehende	6 945	9 130	11 045	14 929	6 353 ^{b)}	
Zusammen veranlagte Ehegatten						
(cin Arbeitnehmer)						
ohne Kinder	2 994	6 888	7 980	9 884	15 672	
mit einem Kind 2)	2 162 ^{a)}	7 206 ^{a)}	8 782	10 686	16 474	
mit zwei Kindern 2)	1 356 ^{a)}	6 254 a)	9 584	11 488	17 276	
Zusammen veranlagte Ehegatten						
(zwci Arbeitnchmer)						
ohne Kinder	3 062	6 904	7 980	9 884	15 672	
mit einem Kind 2)	2 228 a)	7 282 a)	8 782	10 686	16 474	
mit zwei Kindern 2)	1 420 a)	6 325 a)	9 584	11 488	17 276	

¹⁾ ohne Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag

Abbildung 7.7: Der Einfluß steuerlicher Vorteile¹) des Einkommensteuergesetzes auf die Liquiditätsbelastung eines Eigentümerhaushalts mit niedrigem Einkommen – in vH des Nettoeinkommens²) – (Modellrechnung)



¹⁾ Sonderausgabenabzug nach § 10 e EStG und Baukindergeld

Legende: Belastung des Eigentümers: Annuität und Instandhaltung; Belastung des Mieters: Miete und Sparen, das dem Mieter im 65. Lebensjahr ein dem Immobilienvermögen des Eigentürners entsprechendes Geldvermögen verschafft.

III. Reformvorschläge

1. Die Grundlinie: Erleichterung der Wohneigentumsbildung für Schwellenhaushalte

7301 Aufgrund des hohen Investitionsaufwandes für Wohnungen stellen sich Finanzierungsprobleme grundsätzlich in gleicher Weise bei Investitionen in Mietwohnungen wie beim Erwerb vou Wohneigentum zur Selbstnutzung. Während aber für Wohnungsunternehmen und für Private, die in Mietwohnungen investieren – sei es durch Neubau, sei es durch den Erwerb und die Modernisierung von Altbauwohnungen –, in aller Regel das Rentabilitätskalkül im Vordergrund steht (vgl. aber Ziffern 1201ff), bildet für viele private Haushalte, die Wohneigentum zur Selbstnutzung erwerben wollen, neben dem Mangel an Eigenkapital die Liquiditätsbelastung aus der Fiuanzierung die entscheidende Schranke. Die folgenden Reformvorschläge zur Finanzieruug sind daher in erster Linie darauf ausgerichtet, solchen Haushalten den Schritt zum Wohneigeutnm zn erleichtern.

Das betrifft insbesondere auch private Haushalte in den neuen Ländern, die

²⁾ einschließlich Baukindergeld

²⁾ Modellannahmen siehe Anhang 4, Modell 4

sich für Wohneigentum entscheiden. Dort werden in stärkerem Maße als im Westen Eigentumswohnungen und Eigenheime zu finanzieren sein, sowohl was den Neubau als auch den Erwerb aus dem Wohnungsbestand betrifft. Auf die hesonderen Finanzierungsprobleme, die im Zusammenhang mit den Privatisierungsauflagen des Altschuldenhilfegesetzes entstehen, ist die Kommission im Sondergutachten Neue Länder eingegangen.

7302 Aus rein wohnungspolitischer Sicht sollte die Förderung neutral hinsichtlich Miete und Wohneigentum sein. Der Staat hat aber aus allgemeinen vermögenspolitischen und besonderen familienpolitischen Gründen der Bildung von Wohneigentum seit je ein besonderes Gewicht beigemessen. Nimmt man diese Zielsetzung für gegeben, so stellt sich die Frage,

(1) wie die Wohneigentumsbildung mit dem niedrigsten Subventionsaufwand zu erreichen ist,

(2) welche Zielgruppe gefördert werden soll.

Diese Teilziele müssen aufeinander abgestimmt werden. Einerseits kann die Zielsetzung der Wohneigentumsförderung nicht unabhängig von verteilungspolitischen Zielen sein. Widrigenfalls wäre ihre Legitimität in Frage gestellt. Andererseits wird der Suhventionsaufwand um so höher – auch je Wohneinheit gerechnet – , je breiter die Zielgruppe definiert wird, der mit staatlicher Hilfe der Zugang zum Wohneigentum eröffnet werden soll.

7303 Aus diesen Überlegungen heraus sollte sich die Förderung der Wohneigentumsbildung, wo dies vertretbar erscheint, de facto möglichst auf solche Haushalte konzentrieren, die an der Schwelle zur Eigentumshildung stehen, aber die hohe Liquiditätsbelastung in der ersten Phase nach dem Eigentumserwerb nicht auf sich nehmen können. Aus guten Gründen wird man hier in erster Linie an junge Familien mit vergleichsweise zu geringem Einkommen denken. Aber selbstverständlich nicht nur an sie.

Es ist nicht einfach, die "Schwelle" zum Wohneigentum konkret zu bestimmen. Gemeint sind eigentlich am ehesten Kriterien wie das Alter, der Familienstand, das Einkommen und das Vermögen. Aber daran kann man nur begrenzt direkt anknüpfen.

7304 Von der Problemlage her erreicht man die "Schwellenhaushalte" am sichersten mit Maßnahmen, die auf die Eigenkapitalvoraussetzungen des Erwerbs von Wohneigentum zielen oder eine Milderung des Liquiditätsproblems bewirken. Das Ziel ist, dies unter Beachtung der steuerlichen Rahmenbedingungen mit möglichst geringem Subventionsaufwand zu erreichen.

2. Förderung der zweckgebundenen Kapitalbildung

7305 Durch "Vorsparen", das heißt eine längere Ansparphase vor der Investition, steigt der Eigenmittelanteil des Schuldners und sinkt die Belastung des laufenden Einkommens. Zugleich mindert sich das mit der Investition verbundene Risiko der Überschuldung und – aus der Sicht des Kreditgebers – das Risiko des Kreditausfalls. Je mehr Eigenkapital zur Verfügung steht, um so mehr kann die laufende Belastung des Eigentümers von Anfang an in Richtung

derjenigen des Mieters abgesenkt werden. Insbesondere für Haushalte mit noch niedrigem Einkommen und unsicheren Einkommenserwartungen ist es wichtig, daß sie durch den Einsatz eigener Mittel dazu beitragen, die Liquiditätsbelastung in der Verschuldungsphase zu vermindern. Regelmäßiges Sparen wird überdies von den Kreditinstituten als ein Signal der Kreditwürdigkeit gewertet, vor allem bei jungen Leuten, die mit dem Einstieg in das Berufslehen zu sparen beginnen. Durch ihre Vorsparleistungen sind junge Familien häufig schon in einer Phase kreditwürdig, in der dies von ihrer Einkommenssituation her noch nicht gesichert wäre.

Allerdings gibt es auch Gründe, das Liquiditätsproblem durch Verlagerung der Realtilgung in die Zukunft zu lösen. Insbesondere Familien mit Kindern oder Paare, die nicht aus solchen Gründen ihren Kinderwunsch zurückstellen wollen, haben den Wunsch, die Realtilgung in eine Phase zu verlegen, in der sie von ihren Erziehungsaufgahen entlastet sind, und ihre Sparfähigkeit – nicht zuletzt durch die Möglichkeit, wieder ein zweites Erwerbseinkommen zu erzielen – sich erhöht.

7306 Unabhängig davon, ob die Förderung der Wohneigentumsbildung das "Vorsparen" oder das "Nachsparen" erleichtert, bewirkt sie eine Erhöhung der Sparbereitschaft und eine veränderte Einstellung zum Wohneigentum. Sie sollte aber auf jeden Fall dem Vorsichtsmotiv beim Wohneigentumserwerb und der Notwendigkeit einer Mindestquote an eigenen Mitteln des Schuldners Rechnung tragen. Es empfiehlt sich daher, im Rahmen angemessener Einkommensgrenzen Anreize zu zweckgebundenem Sparen zu setzen und dabei Familien mit Kindern besonders zu fördern. Für die Höhe der Förderung sollte der Familienstand zum Zeitpunkt der Auszahlung der angesparten Mittel maßgeblich sein. Die Anreize sollten sich nicht auf das traditionelle Bausparen beschränken, sondern auch andere zweckgebundene Sparformen – beispielsweise in höherverzinslichen Kapitalmarkttiteln – begünstigen.

Daneben sollte es für eine bestimmte Zielgruppe, die "Schwellenhaushalte", Liquiditätshilfen in der Verschuldungsphase geben – auch zur Entlastung des Staates bei der bisher durch hohe Subventionen erfüllten Aufgabe der Wohneigentumsförderung.

7307 Die Förderung der zweckgebundenen Kapitalbildung würde auch das traditionelle Bausparen begünstigen. Anfgrund der Verpflichtung zu hohen Tilgungen im Bausparmodell würde eine reine Bausparfinanzierung die Liquiditätsbelastung des Schuldners in den ersten Jahren beträchtlich vergrößern. Durch eine spezifische Mischfinanzierung (erstrangiges Hypothekendarlehen mit Tilgungsaussetzung plus nachrangiges Bauspardarlehen) kann dieser Effekt freilich wieder vermieden werden (Anhang 4, Modell 1).

3. Abbau der Liquiditätsbelastung

7308 Gezeigt wurde: Die Liquiditätsbelastung eines Wohnungseigentümers ist in der Anfangsphase der Verschuldung vor allem dann größer als die eines Mieters, wenn es Inflation gibt (Ziffer 7113ff). Die Inflationskomponente im

Zins, die den Gläubiger gegen die Entwertung der Forderung sichert, stellt für den Schuldner eine zusätzliche Realtilgung dar. Mit anderen Worten, das "kritische Einkommen" – das Mindesteinkommen, das erforderlich ist, um die Schuld zu bedienen - ist um so höher, je stärker die Inslation ist, mit der gerechnet wird. Inflationsbekämpfung ist der Königsweg, dieses Problem zu verringern.

Finanzierung

Bei Darlehen mit kurzfristiger Zinsbindung kommt das Risiko hinzu, illiquide zu werden. Unerwartete Zinserhöhungen erhöhen die Zahlungsverpflichtungen des Schuldners in weit höherem Maße, als das Einkommen steigt. Selbst wenn es zusammen mit den erhöhten Zinsen eine inflationsbedingte Wertsteigerung der Wohnung gibt, kommt der Schuldner in Zahlungsschwierigkeiten da er die Wertsteigerung der Wohnung nicht "realisieren" kann, außer durch Veräußerung.

Viele Haushalte, die eigentlich Wohneigentum erwerben wollen, stellen aufgrund der hohen Liquiditätsbelastung, die sie zunächst in Kauf nehmen müßten, und aufgrund der Unsicherheit über ihre künftige Liquiditätssituation ihren Erwerbswunsch zurück. Oder sie werden von den Kreditinstituten als nicht kreditwürdig eingestuft. Denn auch bei einem insgesamt hohen erwarteten Lebenszeiteinkommen richten sich Kreditgeber in erster Linie nach der Liquidität, weil "Humankapital" nicht als Sicherheit beleihbar ist.

Diese Haushalte können die Schwelle zum Wohneigentum überwinden wenn sie in den ersten Jahren nach dem Wohneigentumserwerb eine Liquiditätsentlastung erfahren und wenn das Risiko der Illiquidität aufgrund von späteren Zinserhöhungen durch langfristige Zinsbindung ausgeschaltet wird.

7309 Für eine Liquiditätsentlastung des Schuldners gibt es verschiedene Wege: Tilgungsaussetzung, Zinskreditierung über ein Aufwendungsdarlehen oder die Dynamisierung des Kapitaldienstes mit der Folge einer niedrigen Anfangsannuität. Im Grundsatz könnten die Banken durch Modifikation ihrer Finanzierungskonditionen dem Schuldner entsprechende Angebote unterbreiten. Tatsächlich gibt es solche Angebote in Deutschland in der Regel in der Form der Tilgungsaussetzung. Das Problem dieser Art der Liquiditätsentlastung ist, daß die zu tilgende Schuld zunächst einmal anwächst (bei Zinskreditierung und dynamisiertem Kapitaldienst) oder konstant bleibt (bei Tilgungsaussetzung). Bei gegebener Wertentwicklung des Objekts bleibt die Bank dabei stärker im Risiko als im Falle eines Kapitaldienstes mit konstanter Annuität, wenn nämlich die Schuld von Anfang an getilgt wird. Es ist nicht auszuschließen, daß die Schulden sogar im Verhältnis zum Wert des Objekts steigen, was ein Kreditgeber, der den zulässigen und vertretbaren Beleihungsspielraum voll ausgeschöpft hat, nicht akzeptieren darf.

Es ist daher zu erwägen, ob nicht die liquiditätsentlastenden Maßnahmen der Banken durch eine staatliche Kreditbürgschaft ergänzt werden sollten, mit dem Ziel, zusätzliche Finanzierungsrisiken für den Kreditgeber und damit letztlich höhere Finanzierungskosten zu vermeiden.

7310 Eine solche Liquiditätshilfe für Schwellenhaushalte müßte unabhängig von Schwankungen des Kapitalmarktzinses ausgestaltet werden. Schwankungen des Marktzinses sollen weiterhin das Kalkül der Schwellenhaushalte beeinflussen und damit ihren konjunkturdämpfenden oder stimulierenden Effekt behalten. Die Zinsempfindlichkeit der Wohnungsbaunachfrage soll nicht beeinträchtigt werden.

7311 Kreditbürgschaften des Staates zur Liquiditätsentlastung von Schwellenhaushalten bei der Finanzierung von Wohneigentum sollten ohne Gebühren und externe Prüfverfahren angeboten werden. Ihre Voraussetzungen sollten generell möglichst präzise festgelegt werden, und im Verwaltungsvollzug sollte es den Kreditinstituten überlassen bleiben, im Auftrag des Staates diese Voraussetzung zu überprüfen. Im Verzicht auf Bürgschaftsgebühren liegt der eigentliche Subventionsgehalt. Sofern Liquiditätshilfen durch Inflationsrisiken, die bei Eintreten eine zusätzliche Realtilgung erforderlich machen, begründet sind, handelt es sich um Risiken, die der Staat mit zu verantworten hat. Die Bürgschaft dient insoweit der Abwendung vermeidbarer Risiken.

7312 Bürgschaften müssen für den Staat nicht teuer sein. Dies gilt besonders dann, wenn an anderer Stelle Subventionen eingespart werden. Die Bürgschaftsausfälle, die tatsächlich eintreten, wären dann gegen die eingesparten Subventionen zu rechnen. In diesem Sinn sind die nachstehenden Modelle etwa als Alternativen zu den bisherigen Eigentumsprogrammen im sozialen Wohnungsbau zu verstehen, die häufig entsprechende Aufwendungshilfen zu Lasten des Staatsbudgets anbieten. Ebenso kann die Förderung nach dem Bürgschaftsmodell als Ersatz für den Teil der Förderung nach § 10 e EStG angesehen werden, der nicht für eine Transformation in einen steuerlichen Nachteilsausgleich für das selbstgenutzte Wohneigentum gegenüber der Mietwohnung in Betracht kommt (Ziffern 9113, 9302). Je mehr es sich um reine Liquiditätshilfen handelt und der staatliche Beitrag nur in einer Garantie zur Sicherung günstiger Finanzierungsbedingungen liegt, um so geringer wird der Subventionsaufwand sein. Die Anstoßeffekte können gleichwohl beträchtlich ausfallen.

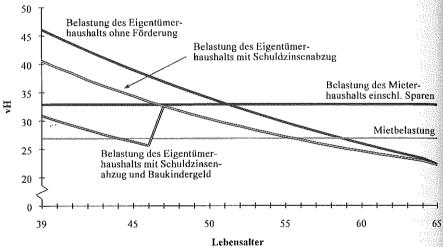
7313 Gebraucht wird eine Finanzierung, die von vornherein darauf abstellt, daß die Belastbarkeit eines Haushalts durch Kapitaldienstverpflichtungen im Laufe der Zeit typischerweise zunimmt, weil sein Einkommen zunimmt. Es wird deshalb eine Finanzierung vorgeschlagen, bei der die Annuität systematisch in der Zeit ansteigt – anders als bei einem herkömmlichen Annuitätendarlehen, bei dem diese Belastung nominal konstant bleibt. Denn dadurch läßt sich die Liquiditätsunterdeckung in den ersten Jahren mindern oder, bei gegebenem anfänglichen Spielraum für Kapitaldienstverpflichtungen, das damit zu vereinbarende Hypothekenvolumen erhöhen.

Die Kommission hat Rechnungen dazu anstellen lassen, welche Steigerungsrate des Kapitaldienstes in der Zeit den Schuldnern zugemutet werden müßte, damit die Anfangsbelastung für den oben beschriebenen Referenzhaushalt ebenso hoch ausfällt wie für einen vergleichbaren Mieterhaushalt.

Die Rechenergebnisse einer solchen dynamischen Annuität findet man im Anhang 4, Modell 2. Danach reicht eine Dynamisierung des Kapitaldienstes für das Hypothekendarlehen um 2,5 vH jährlich aus, die Finanzierung des

Hauses in der gleichen Darlehenslaufzeit abzuschließen. Eine Dynamisierungsrate von 2,5 vH p.a. erscheint für den Haushalt tragbar. Die auf mittlere Sicht anzunehmenden Nettoeinkommenszuwächse dürften auch bei bescheidenen Erwartungen über dieser Rate liegen, so daß der Haushalt nach und nach aus der Phase der starken Einschränkung herauswächst. Die anwachsende Darlehensvaluta – sie erreicht im fünften Jahr ihr Maximum, danach setzen auch in nominaler Rechnung Tilgungen ein – erreicht zu keinem Zeitpunkt 80 vH des anfänglichen Objektwerts. Eine stärkere Beleihung des Objekts ist auch nicht ratsam, da es zwar wahrscheinlich aber keineswegs sicher ist, daß ein Neubauobjekt nach zehn Jahren eine Wertsteigerung aufweisen wird.

Abbildung 7.8: Der Einfluß eines anteiligen Schuldzinsenabzugs und eines erhöhten Baukindergelds auf die Liquiditätsbelastung eines Eigentümerhaushalts mit niedrigem Einkommen – in vH des Nettoeinkommen¹) – (Modellrechnung)



1) Modellannahmen siehe Anhang 4, Modell 5.

Legende: Belastung des Eigentümers: Annuität und Instandhaltung; Belastung des Mieters: Miete und Sparen, das dem Mieter im 65. Lebensjahr ein dem Immobilienvermögen des Eigentümers entsprechendes Geldvermögen verschafft.

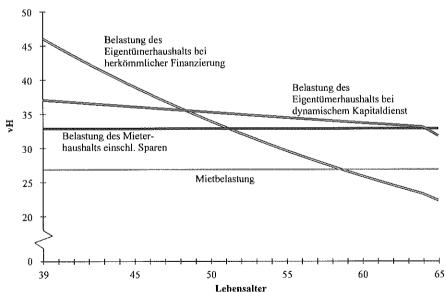
Bei einer Schuldzinsenregelung, wie sie die Kommission vorschlägt, wäre die Liquiditätsbelastung um ein Drittel kleiner. Für Familien mit Kindern sinkt die Liquiditätsbelastung aufgrund des erhöhten Baukindergeldes, das die Kommission vorschlägt, zusätzlich, und zwar so kräftig, daß die Belastung eines vergleichbaren Mieterhaushalts, der weiter spart, in den ersten acht Jahren beträchtlich unterschritten wird (Abbildung 7.8). ¹

7314 Den Verlauf der Liquiditätsbelastung des Haushalts, gemessen an der

Relation Wohnkosten zu Haushaltsnettoeinkommen, bei einer Finanzierung der Wohnung mit dynamischem Kapitaldienst zeigt Abbildung 7.9. Dabei ist wiederum ein Anstieg des Nettoeinkommens von jährlich 3 vH angenommen worden.

Die Liquiditätsbelastung wird durch den dynamischen Kapitaldienst stark der Belastung eines Mieterhaushalts angenähert. Dabei sind die Steuervergünstigungen nach dem Einkommensteuerrecht, die der Eigentümer beanspruchen kann, nicht in Rechnung gestellt (vergleiche auch Abbildung 7.7). Gleichwohl ist die Liquiditätsbelastung des Eigentümerhaushalts aus der Bedienung des Darlehens und der Instandhaltungsrücklage in den ersten 8 Jahren geringer als bei einer gewöhnlichen Annuität und nur wenig höher als die Belastung, die ein Mieterhaushalt hat, wenn er weiter spart. In den folgenden Jahren verbleibt dem Eigentümerhaushalt für andere Ausgaben ein zunehmend größerer Teil des Nettoeinkommens als dem Mieter. Gegenüber der herkömmlichen Finanzierung des Wohneigentums (Darlehen mit konstanter Annuität) ergibt sich eine große Liquiditätsentlastung in den ersten Jahren und eine entsprechend höhere Belastung in der Zukunft.

Abbildung 7.9: Liquiditätsbelastung eines typischen Eigentümerhaushalts bei dynamischem Kapitaldienst im Vergleich zu einem Mieterhaushalt – in vH des Nettoeinkommens ¹) – (Modellrechnung)



1) Modellannahmen siehe Anhang 4, Modell 2.

Legende: Belastung des Eigentümers: Annuität und Instandhaltung; Belastung des Mieters: Miete und Sparen, das dem Mieter im 65. Lebensjahr ein dem Immobilienvermögen des Eigentümers entsprechendes Geldvermögen verschafft.

¹ Die Berechnungen beziehen sich auf einen Schwellenhaushalt mit relativ niedrigem Einkommen. Die Liquiditätsentlastung ist bei höheren Einkommen deutlich größer.

7315 Ein Finanzierungsmodell mit dynamischem Kapitaldienst und die damit verbundene Streckung der Liquiditätsbelastung kann auch als ein Angebot verstanden werden, das den Schwellenhaushalt in die Lage versetzt, Wohneigentum schon früher im Lebenszyklus zu erwerben.

Dabei ist zu beachten,

- daß der jüngere Haushalt zunächst noch weniger Einkommen bezieht,
- daß seine Ersparnis ebenfalls deutlich geringer ausfällt, er also einen höheren Betrag fremdfinanzieren muß,
- daß die Tilgungsdauer nur begrenzte Zeit, etwa um fünf Jahre, gestreckt werden kann, ohne daß es neue Probleme gibt,
- daß der Haushalt zu einem früheren Zeitpunkt noch einen größeren Teil seines Einkommens f\u00fcr den Lebensunterhalt braucht.

In Auhang 4, Modell 3 ist eine entsprechende Musterrechnung dokumentiert, die unter der Annahme steht, daß der Erwerb von Wohneigentum um fünf Jahre vorverlegt wird.

Zu diesem früheren Zeitpunkt kann der Erwerber – bei gleichem Sparverhalten – weniger an eigenen Mitteln einbringen, nämlich nur 16 vH, und sein Einkommen ist um rund fünf Prozent geringer als das des Referenzhaushalts. Aus diesen Gründen liegt die Anfangsbelastung des Hanshalts – 38 vH des Nettoeinkommens – höher als bei diesem, jedoch, trotz des geringeren Eigenkapitals, immer noch niedriger als bei einer konventionellen Finanzierung. Die Belastung fällt aber – bedingt durch den Realeinkommensanstieg in dieser Lebensphase – vergleichsweise rasch und erreicht die Liquiditätsbelastung eines vergleichbaren Mieterhaushalts nach etwa 15 Jahren.

7316 Zurückzukommen ist auf die Erwägung, daß der Staat solche Finanzierungsmodelle durch Bürgschaften stützen könnte. Verbürgt werden könute die Differenz zwischen dem Schuldenstand nach diesem Modell und dem rechnerischen Schuldenstand nach einem Finanzierungsmodell mit konstanter Annuität oder einfach ein fester Prozentsatz der Schuld. Die Dauer der staatlichen Bürgschaft wäre zu begrenzen. Sie könnte beispielsweise in dem Jahr enden, in dem die Schuldsumme ihren Ursprungswert erreicht.

Achtes Kapitel: Die Besteuerung der Mietwohnung und des Grundvermögens

8001 Wer Besteuerungsvorgänge beurteilen will, braucht Kriterien. Steuergesetzgebung, Steuerjuristen, Rechtsprechung und Steuerverwaltung orientieren sich vielfach an allgemeinen Grundsätzen der Besteuerung, die zum Teil eine ehrwürdige Geschichte aufweisen. Die Umsetzung der Grundsätze in operationale "Axiome" des Steuerrechts ist alles andere als selbstverständlich. Steuerberater klagen über eine Fülle von Gesetzesuovellen, Rechtsverordnungen, amtlichen Interpretationen und Urteilen, deren Bewältigung einen großen Teil ihrer Personalkapazität beansprucht.

Im Bereich der Einkommensbesteuerung geht es unter anderem um jene Grundsätze, nach denen der Steuergegenstand "Einkommen" definiert und in seinem Umfang bestimmt wird. Quellentheorie und Reinvermögenszugangstheorie existieren nebeneinander. Sie begründen das duale System der Einkommensermittlung mit zum Teil gegensätzlichen Folgerungen im Hinblick auf die steuerliche Behandlung bestimmter Sachverhalte. So gelten realisierte Wertsteigerungen an Vermögensgegenständen nach der Quellentheorie nicht, nach der Reinvermögenszugangstheorie hingegen sehr wohl als Einkommen. Die Wohnungswirtschaft ist von diesem Dualismus der Einkünfteermittlung in besonderer Weise betroffen. Je nach Zivilrechtsform eines Vermieters oder nach Maßgabe sonstiger, im Einzelfall nicht immer leicht zu präzisierender Umstände, erzielt er "Einkünfte aus Gewerbebetrieb", die nach den Grundsätzen der Reinvermögenszugangstheorie zu besteuern sind, oder "Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung", die unter dem Regime der Quellentheorie stehen.

8002 Daneben, aber nicht losgelöst davon, steht das Interesse an der Frage nach den Steuerwirkungen. Inwieweit werden Unternehmen und private Haushalte durch Steuerrechtsregelungen veranlaßt, ihre wirtschaftlichen Dispositionen zu ändern, und wer trägt die Last einer Steuer letztendlich? Wenn eine Steuer so konstruiert ist, daß der Steuerzahler von einer Änderung seiner Wirtschaftspläne absieht, weil er andernfalls seine Lage nur verschlechtern würde, so fällt ihm auch die volle Steuertraglast (Inzidenz) zu. Wird er dagegen zu Planrevisionen veranlaßt, so werden in aller Regel auch andere Wirtschaftssubjekte von der Last der Steuer betroffen; die Steuer wird partiell oder vollständig überwälzt.

Im Zentrum der Steuerwirkungsanalyse steht mit demselben Gewicht auch die Frage, ob Steuerrechtsbestimmungen, mehr als im konkreten Falle erforderlich, die Wohlfahrt von Bürgern mindern. Umgekehrt gewendet: Kann man durch eine Steuerrechtsänderung Bürger in eine bessere Situation bringen, ohne gleichzeitig anderen Schaden zuzufügen? Maßgeblich bei der Suche nach einer Antwort ist das Prinzip der Konsumentensouveränität. Man traut den Bürgern zu, selbst am besten zu wissen, was ihnen frommt. Ihre Entscheidungen sind als Entscheidungen mündiger Menschen zu respektieren. Abweichungen von diesem Grundsatz bedürfen einer besonderen (politischen) Begründung.

8003 Die unterschiedlichen Sichtweisen so aufeinander abzustimmen, daß sie einander widerspruchsfrei ergänzen, erscheint nicht völlig aussichtslos. Dabei stellen sich dann freilich auch Fragen der Reform des Steuersystems, die über den Rahmen, den der wohnungswirtschaftlich geprägte Auftrag der Kommission aufspannt, wesentlich hinausgehen. Daher hat sie sich zu folgender Vorgehensweise entschlossen. Sie beurteilt Steuerrechtsregelungen und entwickelt Reformvorschläge im Lichte der Zweckmäßigkeit. Dabei beachtet sie freilich Grenzen. Diese sind dadurch festgelegt, daß die grundlegenden Konstruktionsprinzipien des deutschen Steuersystems nicht anzutasten sind. Um die Grenzen zu erkennen, bemüht sie sich auch um eine steuerrechtswissenschaftliche Betrachtungsweise.

8004 Die Kommission hat einen besonderen Aufklärungs- und Reformbedarf bei der Einkommensteuer gesehen. Beim Mietwohnungsbau geht es dabei vor allem um die steuerlichen Abschreibungen und die steuerliche Behandlung der Veräußerungsgewinne, beim selbstgenutzten Wohneigentum um die Ablösung oder Reform des § 10 e EStG. Beiden Fragenkreisen sind eigene Kapitel gewidmet. In diesem Kapitel werden außerdem Überlegungen zur Grunderwerbsteuer, einer reformierten Grundsteuer und zu einigen Aspekten der Einheitsbewertung von Grundstücken vorgetragen.

I. Die Besteuerung des Mietwohnungsbaus

8101 Die Wohnungswirtschaft agiert in einem dichten Geflecht institutioneller Regulierungen, die vom Bodenmarkt bis zum Mietwohnungsmarkt reichen und das freie Spiel der Marktkräfte aus vielerlei Gründen und in vielerlei Hinsicht begrenzen. Die steuerliche Behandlung des Wohnungsbaus ist ein Reflex dieser Regulierungen; zum Teil kann sie als Versuch verstanden werden, unerwünschte Nebenwirkungen anderer Regelungsbereiche zu lindern und zu kompensieren.

Einfache Urteile zur steuerlichen Behandlung des Wohnungsbaus sind angesichts der Komplexität der Materie nicht verfügbar. Änderungen des Steuerrechts führen stets zu Umbewertungen der vorhandenen Immobilienbestände, weil deren Preise von den langfristigen Ertragserwartungen bestimmt werden. Schon wegen der mit diesen Umbewertungen verbundenen Verteilungswir-

kungen sind Steuerreformen auf dem Wohnungsmarkt stets nur behutsam und mit großem Bedacht zu erwägen. In diesem Abschnitt wird die Besteuerung des Mictwohnungsbaus beurteilt, und es werden Reformvorschläge für jene Aspekte des Steuerrechts entwickelt, die unter Effizienz- oder Verteilungsgesichtspunkten kritikwürdig sind.

1. Besteuerung, Effizienz und Verteilung

Besteuerung und Kapitalbildung

8102 Der Wohnungssektor ist, was seinen Kapitaleinsatz betrifft, der größte Sektor der deutschen Volkswirtschaft. Rund die Hälfte der acht Billionen DM, die die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als privaten Kapitalstock ausweist, entfällt auf den Wohnungsbestand.

Der Wohnungsbau ist ein besonders wichtiges Vehikel der volkswirtschaftlichen Kapitalbildung, des Ressourcentransfers von der Gegenwart in die Zukunft. Der heutige Wohlstand der Deutschen erklärt sich zu einem erheblichen Teil über die Qualität und den Umfang der Bausubstanz, die von früheren Generationen geschaffen wurde, nnd die heutige Bautätigkeit hilft, den Wohlstand zukünftiger Generationen zu mehren. Vom Steuersystem sollte verlangt werden, daß es den intertemporalen Ressourcentransfer zwischen Gegenwart und Zukunft nur in möglichst geringem Umfang beeinträchtigt.

8103 Jede Steuer ruft Ausweichversuche der Besteuerten hervor. Diese Ausweichversuche bleiben zwar letztlich erfolglos, weil der Staat immer wieder nachsetzt, um sich seinen Teil der erwirtschafteten Ressourcen zu holen. Sie bedeuten aber, daß die Menschen von ihren eigentlich optimalen Wirtschaftsplanungen abweichen, und rufen auf diese Weise Wohlfahrtsverluste hervor, die weit über die direkte Steuerlast hinausgehen können. Ausweichversuche, die sich in einer Verringerung der Kapitalbildung äußern, sind besonders fatal, weil sie das Wachstum der Volkswirtschaft beeinträchtigen und zu Lasten zukünftiger Generationen gehen.

Wie noch im einzelnen nachzuweisen sein wird, hat der Gesetzgeber dieser Erkenntnis in gewissem Umfang Rechnung getragen, indem er Kapitalinvestitionen im allgemeinen und Investitionen in den Mietwohnungsbau im besonderen großzügiger behandelt, als es den geistigen Vätern der Einkommensbesteuerung, Schanz in Deutschland, Haig und Simons in Amerika, vorgeschwebt hatte. Es ist eine offene Frage, ob diese Großzügigkeit angemessen ist oder ob sie, wie manche Kritiker behaupten, über ihr Ziel hinausgeschossen ist. Die steuerlichen Abschreibungsregeln für den Mietwohnungsbau und die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen gehören genauso auf den Prüfstand wie die inflationsbedingte Scheingewinnbesteuerung oder die Besteuerung von Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen. Es wird zu klären sein, wie der Mietwohnungsbau relativ zu anderen Sektoren der Wirtschaft mit Steuern belastet ist und welche Reformen als angebracht erscheinen, um die Effizienz des Steuersystems zu verbessern.

Zu den negativen Einkünften aus Vermietung und Verpachtung

8104 Wie in Kapitel 3 schon erwähnt wurde (Ziffer 3309f), war die aggregierte steuerliche Bemessungsgrundlage für Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung über längere Zeitspannen negativ. Dieser Sachverhalt wird von den Kritikern als Beleg dafür angesehen, daß das Steuersystem in ein System zur Förderung des Wohnungsbaus pervertiert sei. Negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, so das Argument, würden mit positiven Einkünften aus anderen Quellen verrechnet, so daß der Staat insgesamt an Steuereinnahmen verliere. Der jährliche Verlust an Steuereinnahmen wurde auf Basis der aggregierten steuerlichen Bemessungsgrundlage auf nicht weniger als 10 Mrd. DM geschätzt.

Wenngleich das Faktum der negativen Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung kaum bestreitbar ist, muß vor Urteilen dieser Art gewarnt werden. Aus mindestens drei Gründen implizieren insgesamt negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung nicht, daß der Wohnungsbau subventioniert wird.

Erstens bezieht sich die Aussage auf ein Aggregat von Investoren, die unterschiedlichen Grenzsteuersätzen unterliegen. Da die Grenzsteuersätze von Investoren, die Verluste geltend machen, in vielen Fällen unter jenen von Investoren liegen, die Gewinne versteuern, ist es durchaus möglich, daß der Staat Einnahmen erzielt, obwohl die aggregierte Bemessungsgrundlage negativ ist, wenngleich hierdurch allein die oben genannte Zahl kaum erklärt werden kann.

Zweitens verlangt der hohe Kapitalaufwand im Wohnungsbau hohe Fremdfinanzierungsquoten und läßt deshalb den größten Teil der vom eingesetzten Kapital erwirtschafteten Erträge als Zinseinkünfte der Darlehensgeber erscheinen. Bei der Besteuerung dieser Zinseinkünfte unterscheidet sich der Wohnungssektor nicht von anderen Sektoren.

Drittens implizieren selbst Werte der steuerlichen Bemessungsgrundlage, die über mehrere Dekaden negativ sind, nicht, daß der Barwert der staatlichen Steuereinnahmen aus der Besteuerung des Wohnungssektors negativ ist. Wenn die Abschreibungen gegenüber den sogenannten "ökonomischen Abschreibungen", wie sie beim Schanz-Haig-Simons-Konzept definiert sind, "beschleunigt" werden, dann sind temporäre steuerliche Verluste in Zeiten raschen wirtschaftlichen Wachstums auch dann kaum vermeidbar, wenn auf die Dauer und barwertmäßig gerechnet ein positiver Wert der staatlichen Steuereinnahmen erwartet werden kann. Dies gilt selbst dann, wenn man die Besteuerung der Darlehensgeber mit einrechnet oder eine Eigenfinanzierung der Investitio nen unterstellt. Durch die Besteuerung wird der Staat zum Gläubiger der Investoren. Durch eine Abschreibungsbeschleunigung wird er zum Mitfinanzier. Auch wenn er in Dekaden des Wachstums mehr an neuen Krediten zur Verfügung stellt, als er an Erträgen realisiert, so macht er auf lange Sicht doch ein gutes Geschäft, wenn er darauf vertrauen darf, daß die privaten Investoren rentabel investieren. Sogar im Fall einer Sofortabschreibung wäre der Barwert der Steuereinnahmen in aller Regel strikt positiv. Nur im Grenzfall von Investitionsprojekten, die sich für den Investor gerade nicht mehr lohnen, würde auch der Staat leer ausgehen, und nur in diesem Grenzfall wäre die Steuerlast Null. Von einer Subventionierung kann man erst bei Investitionsobjekten sprechen, die für den Investor keine Rendite nach Steuern versprechen, wie sie am Kapitalmarkt verdient werden könnte, doch solche Projekte werden in aller Regel nicht durchgeführt.

Dabei ist vorauszusetzen, daß den Steuerpflichtigen künftige Steuerschlupflöcher verwehrt sind, daß sie also nicht die Möglichkeit haben, sich der Rückzahlungsverpflichtung für den staatlichen Kredit, den sie mit den günstigen Abschreibungsmöglichkeiten erhielten, zu entledigen. Es ist kein Problem, wenn die Phase positiver steuerlicher Bemessungsgrundlagen durch die Vornahme stets neuer Investitionen immer wieder hinausgeschoben wird, ja ein solcher Effekt kann im Grunde nur erwünscht sein. Je länger die Phase der Erweiterungsinvestitionen dauert, desto schneller wächst die Wirtschaft und desto schneller wächst der implizite staatliche Vermögensanspruch, der mit der Abschreibungsbeschleunigung begründet wird. Ein Problem kann jedoch entstehen, wenn die Phase staatlicher Einnahmeüberschüsse regelmäßig durch eine steuerfreie Veräußerung der Immobilien abgeschnitten wird. In diesem Fall ist es nicht auszuschließen, daß die dem Wohnungsbau gewährten Abschreibungsmöglichkeiten tatsächlich über ihr Ziel hinausschießen und per saldo einen Subventionstatbestand schaffen, der übermäßige Anreize zur Kapitalbildung anzeigt. Es gibt Meinungen, die diesen Effekt für durchschlagend halten.

8105 Ob der Wohnungsbau per saldo subventioniert oder besteuert wird, ist eine empirische Frage, deren Antwort nicht an der Höhe der aggregierten steuerlichen Bemessungsgrundlagen eines Jahres abgelesen werden kann. Die Antwort muß vielmehr in einer barwertorientierten Kapitalkostenrechnung gesucht werden, wie sie in diesem Kapitel angestellt werden wird. Nur eine solche Rechnung erlaubt es, die Frage nach der Effizienz des Steuersystems zu beantworten.

Die Traglast der Steuern auf Immobilien

8106 In der Öffentlichkeit wird die Besteuerung des Wohnungsbaus weitaus weniger unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Effizienz als unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit gesehen. Das mag zum einen daran liegen, daß für den einzelnen die direkte Belastungswirkung einer Steuer in aller Regel viel größer ist als der Effizienzverlust aus seiner Ausweichreaktion. Zum anderen könnte die Einseitigkeit des Interesses auch auf eine verbreitete Unkenntnis über die Traglast der Besteuerung zurückzuführen sein.

In der Tat läßt sich die Verteilung der Traglast der Steuern, denen die Wohnungswirtschaft unterworfen ist, in voller Breite nur schwer überschauen. Die Märkte für Mietkontrakte, Wohneigentum, Boden und Bauleistungen bilden ein System kommunizierender Röhren, über das sich Zuflüsse und

Abflüsse, die der Staat an bestimmten Stellen dieses Systems veranlaßt, zumindest partiell wieder ausgleichen. Traglast und Zahllast der Besteuerung weichen mitunter stark voneinander ab.

Die Besteuerung der Mietwohnung und des Grundvermögens

Steuerliche Vergünstigungen, die der Wohnungssektor genießt, sind aus diesem Grunde nicht in vollem Umfang mit Einkommens- oder Vermögenserhöhungen der Investoren im Wohnungsbau gleichzusetzen. Es stimmt zwardaß sich steuerliche Vergünstigungen für den Wohnungsbau kurzfristig in voller Höhe in verbesserten Erträgen der Investoren zeigen. Die Ertragsverbesserungen stimulieren aber die Neubautätigkeit, was die Bodennachfrage erhöht und das Angebot an Mietwohnraum langfristig vergrößert. Die Folge ist eine Abflachung des Trends der Mietentwicklung und eine Wertsteigerung des Bodens, die beide erhebliche Teile der Ertragsverbesserung der Investoren absorbieren.

8107 Die Kommission hat eine Simulationsstudie in Auftrag gegeben, mit deren Hilfe Art und Umfang der Überwälzungseffekte ermittelt werden sollten. In der Studie werden die Märkte für Boden, Bauleistungen, Wohnimmobilien und Mietwohnraum in ihrer zeitlichen Entwicklung modelliert, um zu prüfen, wie sich die Mieten, die Preise von Wohneigentum und die Baulandpreise bei Gültigkeit alternativer steuerlicher Regelungen verhalten. Dabei werden die Entscheidungen der Bauherren und Bodeneigentümer unter der Annahme korrekter Erwartungen über die Zukunft aus intertemporalen Optimierungsansätzen abgeleitet, und es wird eine freie Preisbildung auf allen Märkten unterstellt. Trotz ihrer Komplexität kann die Modellstudie viele der auf realen Märkten relevanten Probleme nicht erfassen. Sie zeigt aber deutlich daß der größte Teil der steuerlichen Förderung, die Investoren gewährt wird. anderen Marktpartnern zugute kommt. Als Faustregel ergibt sich für die in der Studie untersuchten Parameterkonstellationen, daß sich Maßnahmen, die gezielt die Steuerbelastung der Mieteinnahmen verringern, barwertmäßig zu etwa 75 vH in Mietsenkungen, zu etwa 5 vH in Werterhöhungen beim freien Bauland und zu 20 vH in Wertsteigerungen bei Wohnimmobilien niederschlagen.

Frappierend sind die Marktreaktionen, wenn sich steuerliche Vergünstigungen auf den Neubau beschränken, also den Bestand aussparen. In diesem Fall kommt es unter den Annahmen des Simulationsmodells zu den gleichen Überwälzungseffekten zugunsten der Mieter und Bodeneigentümer wie zuvor, doch steht dem Verlust an Mieteinnahmen im Bestand kein Gewinn aus der Steuervergünstigung mehr gegenüber. Die steuerliche Förderung des Neubaus führt bei den Bestandseigentümern zu Verlusten, obwohl - oder besser: weil - die anfänglichen Steuervorteile der Neuinvestoren durch den Wettbewerb eliminiert werden.

8108 Es kann dahingestellt bleiben, ob solche Effekte von betroffenen Marktparteien oder anderen Personengruppen bedacht werden, wenn sie ihre Stimme erheben und aus Verteilungsgründen eine Änderung der Besteuerung des Wohnungssektors fordern. Vernachlässigt werden von ihnen in aller Regel Fragen der Effizienz. Daher ist an die Politiker der dringende Appell zu richten, sich von Partikularinteressen freizuhalten und in einem höheren Maße auf die Effizienz des Steuersystems zu drängen, als es von Interessengruppen erwartet werden kann. Wenigstens sie sollten die volkswirtschaftlichen Allokationseffekte der Besteuerung im Auge behalten.

2. Das Steuersystem auf dem Prüfstand

8109 Wegen der nivellierenden Kraft der Überwälzungseffekte macht es wenig Sinn, aus Verteilungsgründen eine Gleichbehandlung verschiedener Wirtschaftszweige oder Anlagealternativen zu fordern. In der Tendenz gleichen die Kräfte des Marktes die Nettoertragsraten auf alternative Investitionsmöglichkeiten aus, wie auch immer die steuerliche Belastungsstruktur verschiedener Arten von Kapitalgütern gestaltet ist. Jede noch so gut gemeinte Reform, die auf eine "gerechtere" Besteuerung der Investitionsalternativen abzielt, führt zu Umbewertungen der Altbestände. Das wirft bei jenen, die diese Bestände im Vertrauen auf die Fortexistenz des geltenden Steuersystems angeschafft haben, wiederum Fragen der Gerechtigkeit auf. Gewiß lassen sich Steuerreformen, die zum Beispiel an den individuellen Einkünften der Menschen anknüpfen, mit Gerechtigkeitserwägungen begründen. Doch können solche Erwägungen wenig zur Beurteilung der Besteuerung von Investitionsalternativen beitragen. Aus Effizienzüberlegungen folgt, daß die Besteuerung die Wahl zwischen Handlungsalternativen tunlichst nicht verzerren sollte. Im folgenden werden effizienz- und allokationsorientierte Beurteilungskriterien in den Vordergrund gestellt.

Intersektorale und intertemporale Effizienz

8110 Unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten sind die intertemporale und die intersektorale Effizienz die beiden wichtigsten Ziele, anhand derer die Besteuerung des Wohnungssektors beurteilt werden sollte. Intersektorale Effizienz verlangt die Optimierung der Aufteilung eines gegebenen volkswirtschaftlichen Kapitalvorrates auf die Branchen und Investitionsalternativen. Intertemporale Effizienz erfordert die Optimierung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis und damit der Aufteilung von Konsummöglichkeiten zwischen Gegenwart und Zukunft.

8111 Gewinnorientierte Unternehmen streben eine solche Struktur ihres Sachkapitals an, daß sie mit der letzten D-Mark, die sie für die Kapitalaufstokkung in einer Unternehmenssparte ausgeben, nicht weniger zusätzlichen Nettoertrag erwirtschafteu, als sie in einer anderen Unternehmenssparte erzielen könnten. Solange die Nettoertragsraten nicht in allen Kapitalverwendungsmöglichkeiten gleich sind, kann die Unternehmensleitung durch eine Änderung der Kapitalstruktur zugunsten der produktiveren und zu Lasten der

¹ Keuschnigg, Anstoß- und Mitnahmeeffekte sowie Preis- und Mengeneffekte der Wohnungsbauförderung, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik Bonn, 1994.

unproduktiveren Sparten den gesamten Nettoertrag und damit den Wert des Unternehmens erhöhen.

Diese Überlegung läßt sich verwenden, nm die Bedingnng für die intersektorale Effizienz einer Volkswirtschaft zu erläutern. Wenn sich nämlich in einem Sektor der Wert der Produktion durch eine marginale Aufstockung seines Sachkapitals stärker erhöhen läßt als in einem anderen Sektor, lohnt sich eine geeignete Umstrukturierung des volkswirtschaftlichen Kapitalstockes. Der Wert des Sozialproduktes – die verfügbare Verteilungsmasse – steigt. Erst wenn die Ertragsraten des Kapitals in allen volkswirtschaftlichen Verwendungen gleich sind, sind die Möglichkeiten für eine Optimierung der Sektorstruktur ansgereizt.

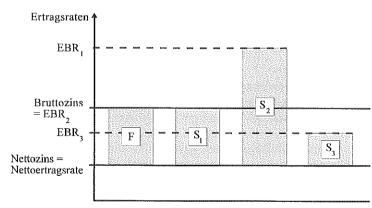
In der Marktwirtschaft sorgen gewinnorientierte Unternehmensleitungen dafür, daß die Bedingung für die intersektorale Effizienz erfüllt ist, sofern Investitionsalternativen nicht durch die Besteuerung oder andere (rechtliche) Restriktionen ungleich belastet sind. Eine zusätzliche marginale Sachinvestition lohnt sich nämlich dann, wenn sie mindestens denselben Nettoertrag bringt wie eine gleich große zusätzliche Anlage am Kapitalmarkt. Das Unternehmen wird seinen Kapitalstock in einer bestimmten Sparte solange ausdehnen, wie diese Bedingung erfüllt ist, also bis der Nettoertrag einer marginalen Sachinvestition dem Nettoertrag einer marginalen Finanzinvestition gleich wird. Wenn die Erträge der Finanz- und Sachinvestitionen steuerlich gleich belastet sind, so impliziert die Gleichheit der marginalen Nettoerträge die Gleichheit der marginalen Bruttoerträge (vor Steuer). Wird die Finanzinvestition stärker besteuert als die Sachinvestition, so bedeutet die Gleichheit der marginalen Nettoerträge, daß der Bruttoertrag der marginalen Sachinvestition im Unternehmensoptimum geringer ist als der Bruttoertrag der Finanzinvestition, und umgekehrt. Die Bruttoertragsrate, die eine Sachinvestition (unter Berücksichtigung etwaiger Risikokosten) mindestens erwirtschaften muß, um mit einer gleich großen Anlage am Kapitalmarkt konkurrieren zu können, wird in diesem Kapitel "Erforderliche Bruttorendite" genannt. Sind die erforderlicheu Bruttorenditen in allen Sektoren gleich hoch, so weisen die jeweils schlechtesten Projekte der einzelnen Branchen ungefähr die gleichen Ertragsraten auf, und die volkswirtschaftliche Bedingung für eine intersektoral effiziente Aufteilung des Kapitals auf alternative Verwendungen ist erfüllt.

8112 Intertemporale Effizienz bei den Investitionen in Wohnimmobilien impliziert, daß all jene Bauvorhaben zur Durchführung gelangen, deren Bruttorendite ausreichen würde, die Sparer zu ihrer Finanzierung auf dem Wege des Konsnmverzichts zu veranlassen. Ein privater Haushalt, der zusätzlichen Konsumverzicht leistet, tut dies um einer Verzinsung willen, die er damit erwirtschaften kaun. Wenn eine durch die zusätzliche Ersparnis alimentierte Investition mit ihrer Bruttorendite den Nettozinsvorstellungen des Sparers entspricht oder diese Vorstellungen gar übertrifft, sollte sie durchgeführt werden; damit wäre es uämlich möglich, die Lage des Sparers zu verbessern. Intertemporale Effizienz zeichnet sich dadurch aus, daß alle sich lohnenden Sparmöglichkeiten

ausgeschöpft sind, daß keine weiteren Investitionsprojekte mehr existieren, die mit ihrer Bruttorendite die Nettozinsvorstellungen der Sparer befriedigen.

Die Sparer richten ihre Konsum-/Sparpläne am Nettomarktzins aus. Der Nettomarktzins mißt die Rendite nach Abzug der persönlichen Einkommensteuer, die der Sparer bei einer Kapitalmarktanlage erhält und die er unter Wettbewerbsbedingungen cum grano salis auch in den realen Investitionsprojekten, die ihm offenstehen, erwirtschaften kann. Liegt der Nettomarktzins unter der erforderlichen Bruttorendite, so dürfte zusätzlich zu den realisierten Investitionsobjekten ein Potential an weiteren Projekten existieren, deren Bruttorenditen zwischen diesen beiden Größen liegen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht würde es sich lohnen, solche Projekte durchzuführen, da sie genug erwirtschaften, um die Sparer zum Konsumverzicht zu veranlassen. Sie werden jedoch nicht realisiert, weil ihre Erträge nicht ausreichen, auch noch die Steuern, die für die Differenz zwischen der erforderlichen Bruttorendite und dem Nettozins verantwortlich sind, zu zahlen. Nur ein Steuersystem, das diese Differenz vermeidet, kann für sich in Anspruch nehmen, dem Kriterium der intertemporalen Effizienz zu genügen. Die intertemporale Effizienz muß ein besonders wichtiges Ziel der Steuerpolitik sein, wenn es gilt, die langfristigen Wachstumschancen der Volkswirtschaft zu nützen

Abbildung 8.1: Die erforderliche Bruttorendite und die effektive Steuerbelastung



Legende: Eine Finanzinvestition (F) und drei Sachinvestitionen (S_1 , S_2 , S_3) im Marktgleichgewicht, d.h. mit gleichen Netto-Ertragsraten. Die Sachinvestitionen haben unterschiedliche erforderliche Bruttorenditen (EBR) und tragen unterschiedliche effektive Steuerbelastungen. S_1 wird steuerlich genauso wie, S_2 stärker als, S_3 weniger als F beansprucht. Die Länge der Säulen mißt die effektive Steuerbelastung, das untere Ende die gleichgewichtige Netto-Ertragsrate, das obere Ende die erforderliche Bruttorendite.

8113 Die Differenz zwischen erforderlicher Bruttorendite und Nettozins kann als "effektive Steuerbelastung" bezeichnet werden. Die effektive Steuerbelastung faßt die Gesamtheit der steuerlicheu Regelungen, unter denen ein

273

Projekt durchgeführt wird, in einer einzigen Größe zusammen, die einer volkswirtschaftlichen Beurteilung unmittelbar zugänglich ist. Sind die erforderliche Bruttorendite und die effektiven Steuerbelastungen für alternative Projektkategorien und alternative Investorengruppen bekannt, so kann der Zielerreichungsgrad für die intersektorale und die intertemporale Effizienz ermittelt werden. Intersektorale Effizienz verlangt in allen Anlagekategorien möglichst gleiche Werte für die erforderliche Bruttorendite, und intertemporale Effizienz verlangt effektive Steuerbelastungen nahe Null.

Die Besteuerung der Mietwohnung und des Grundvermögens

Die effektiven Steuerbelastungen auf Null zu setzen, hieße nicht, auf eine Besteuerung von Sparkapital zu verzichten, denn dieses Sparkapital wurde bei seiner Entstehung in Form früherer Einkommen schon einmal besteuert. Es hieße nur, eine steuerliche Doppelbelastung der Ersparnis zu vermeiden. Im übrigen beziehen sich die effektiven Steuerbelastungen auf ein Marginalkalkül, das nichts darüber aussagt, ob intramarginales Kapital einer Doppelbelastung unterliegt. Cash-Flow-Steuersysteme, die durch die Sofortabschreibung realer Investitionsprojekte gekennzeichnet sind, generieren ein Steueraufkommen, ohne den marginalen Kapitaleinsatz zu belasten. Sie sind allesamt durch effektive Steuerbelastungen in der Höhe von Null gekennzeichnet. Die Kommission plädiert nicht dafür, Reformen in Richtung auf eine Cash-Flow-Besteuerung vorzunehmen. Sie hält es aber für nützlich, eine solche Besteuerungsidee als gedanklichen Bezugspunkt bei der Beurteilung des existierenden Steuersystems mit zu berücksichtigen.

Die erforderlichen Bruttorenditen in der Industrie und der Wohnungswirtschaft

8114 Die Kommission hat eine große Zahl von Berechnungen angestellt, um die erforderlichen Bruttorenditen und die effektiven Steuerbelastungen für Musterinvestitionen im Wohnungsbau und der Industrie zu ermitteln.² Dabei wurden je nach Investorentyp die geltenden steuerlichen Rahmenbedingungen weitestgehend berücksichtigt.

Es werden vier Typen von Investitionen mit sehr unterschiedlicher Lebensdauer betrachtet: eine industrielle Anlageinvestition mit 12 Jahren, ein Gewerbebau mit 40 Jahren, ein Wohnungsneubau mit 70 Jahren und eine Sanierungsinvestition mit 50 Jahren, die steuerlich alternativ als Modernisierungsinvestition und als Instandhaltungsinvestition angesehen wird. Für alle Projekte wird unterstellt, daß der reale Ertragsstrom nach Instandhaltungsund Betriebskosten während der gesamten Lebensdauer konstant bleibt. Im Fall der Wohnimmobilie bedeutet dies eine Konstanz der durch die Investi-

tion erzielten Grundmiete nach Abzug des laufenden Erhaltungsaufwandes und möglicher Risikokosten.

Es wird eine Inflationsrate von 3 vH, ein Kapitalmarktzins von 4,5% und eine anfängliche Fremdfinanzierungsquote von 75 vH angenommen. Bei den Immobilieninvestitionen wird ein spätestens zum Lebensende des Objektes tilgbares Annuitätendarlehen (1% Tilgung p.a.), und bei den Industrieinvestitionen wird eine Konstanz der Fremdfinanzierungsquote bezüglich des jeweiligen Restwertes in der Steuerbilanz unterstellt. Alle wesentlichen Details des Steuerrechtes und der im Wohnungsbau gewählten Förderungen werden berücksichtigt, wobei angenommen wird, daß die Investoren die jeweils für sie günstigsten Optionen wahrnehmen (z.B. Abschreibung nach §7 V EStG über 40 Jahre). Die Sonderförderungen in den neuen Ländern sind dabei nicht berücksichtigt. Es wird angenommen, daß alle Einkünfte mit dem Höchstsatz der persönlichen Einkommensteuer in Höhe von 53 vH belastet werden. Für gewerbliche Investoren bedeutet dies eine Beteiligungsfinanzierung und eine Ausschüttung der Gewinne an die Anteilseigner.³

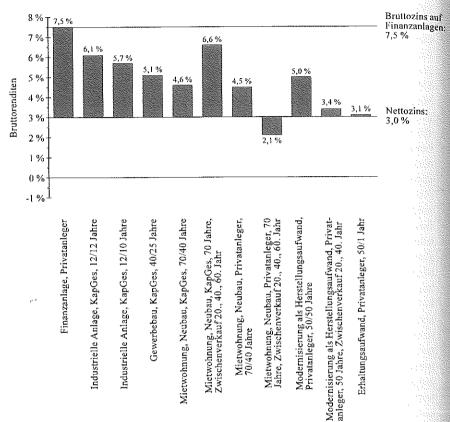
Die Gewerbekapital- und Gewerbeertragsteuern fallen im gewerblichen Bereich mit Hebesätzen von 300 vH an, wobei gewerbliche Immobilienunternehmen aufgrund des Immobilienprivilegs von der Gewerbeertragsteuer ausgeschlossen sind. Die Gewerbekapitalsteuer wird im Immobilienbereich ohnehin nicht erhoben. Die auf der Unternehmensebene erhobene Vermögensteuer hat einen Satz von 0,6 vH p.a.; der Vermögensteuersatz für den Haushalt beträgt 0,5 vH. In der Industrie gehen die Buchwerte, in der Wohnungswirtschaft die Einheitswerte in die Berechnung der jeweiligen steuerlichen Bemessungsgrundlage ein. Veräußerungsgewinne werden bei gewerblichen Wohnungsunternehmen und im Rest der gewerblichen Wirtschaft mit der Einkommensteuer und der Gewerbeertragsteuer belastet, bleiben bei Privatanlegern edoch unbesteuert. Abschreibungen werden auf der Basis von Anschaffungswerten berechnet. Der Immobilienerwerb ist im allgemeinen mit einer Grunderwerbsteuer in Höhe von 2 vH belastet; diese Steuer fällt beim Neubau jedoch nicht an, wenn der Investor selbst der Bauherr ist. Bei den Berechnungen wird unterstellt, daß die Grunderwerbsteuer nur den Verkauf der gebrauchten Immobilie belastet.

8115 Abbildung 8.2 gibt einen Überblick über die Ergebnisse der Berechnungen für den Fall gewerblicher und privater Investoren. Alle Renditen sind als Nominalwerte dargestellt. Um die entsprechenden Realwerte zu erhalten, müßte man jeweils die Inflationsrate von 3 vH subtrahieren, was graphisch bedeuten würde, daß alle Balken und Linien um 3 Prozentpunkte nach unten verschoben werden. Die Länge der Balken, die die Höhe der effektiven Steuerbelastungen angibt, würde vom Übergang zu einer realen Betrachtung nicht berührt.

² Zum gleichen Thema hat die Kommission zunächst ein Pilotprojekt in Auftrag gegeben, das nach der von ihr vorgeschlagenen Methodologie Kapitalkostenrechnungen anstellen sollte. Vgl. Buchholz und Hubert, Besteuerung und Förderung im Vergleich verschiedener Anlageformen, Gutachten im Auftrag der Expertenkommission Wohnungspolitik, Bonn, 1994. Die hier angeführten Ergebnisse beruhen ausschließlich auf eigenen Berechnungen. Anhang 5 präzisiert die gewählte Methodik.

³ Trotz des niedrigen Körperschaftsteuersatzes von 45 vH lohnt sich die Thesaurierung für solche Investoren nicht, weil die Gewerbesteuern und die zusätzliche Vermögensteuer eine höhere Steuerlast entstehen lassen würden als bei einer Ausschüttung an und einer Wiederanlage durch den Anteilseigner selbst.

Abbildung 8.2: Erforderliche Bruttorenditen und effektive Steuerbelastungen für Kapitalgesellschaften und professionelle Anleger (in der höchsten Progressionsstufe bei der persönlichen Einkommensteuer, nominale Werte)



Legende: In der Beschriftung der Säulen wird die tatsächliche Lebensdauer / die steuerliche Abschreibungsdauer angegeben. Unterstellt ist die Wahl der jeweils günstigsten Abschreibungsmethode. Es wird ein Bruttozins von 7,5 % p.a. und eine Inflationsrate von 3 % unterstellt. Der Nettozins wird bei einem Einkommensteuersatz von 53 % und einem Vermögensteuersatz von 0,5 % durch die Formel (7,5 % (1-0,53)-0,5 %) = 3,025 % angegeben. Die erforderliche Bruttorendite ist die Rendite, die das eingesetzte Kapital mindestens erwirtschaften muß, um mit einer Kapitalmarktanlage zum Zins von 7,5 % konkurrieren zu können. Die effektiven Steuerhelastungen messen die Differenzen zwischen den erforderlichen Bruttorenditen und dem Nettozins. Es ist nicht ausgeschlossen, daß eine solche Differenze im Ausnahmefall negativ ist. Bei der viertletzten Säule ist dies der Fall. Zur Interpretation des Diagramms vergleiche man Abbildung 8.1.

8116 Bemerkenswert an den in Abbildung 8.2 zusammengestellten Ergebnissen ist znnächst, daß alle erforderlichen Bruttorenditen unter dem Bruttozins und, mit einer Ausnahme, über dem Nettozins liegen. Erforderliche Bruttorenditen in Höhe des Bruttozinses würden vorliegen, wenn die Einkommensteuer nach den Regeln der Reinvermögenszuwachsbesteuerung erhoben würsen

Cash-Flow-Besteuerung, Einkommensbesteuerung und ökonomische Abschreibungen

Nach der von Schanz begründeten und von Haig sowie Simons präzisierten Konzeption wird das Einkommen als Vermögensänderung zuzüglich des Vermögensverzehrs durch Konsum berechnet. Bei
strenger ökonomischer Interpretation des Vermögensbegriffs würde eine Einkommensbesteuerung einerseits einen Schuldzinsenabzug und steuerliche Abschreibungen in Höhe der tatsächlichen Marktwertminderung von Vermögensgütern erlauben, andererseits aber die Besteuerung realisierter und nichtrealisierter Wertzuwächse verlangen. Abschreibungen in Höhe der tatsächlichen Marktwertminderung
nennt man "ökonomische Ahschreibungen". Die ökonomischen Abschreibungen können der auf Jahresbasis berechneten Minderung des Barwertes des von einem Investitionsprojekt über die restliche Lebensdauer erzeugten Cash-Flow gleichgesetzt werden.

Das Einkommensteuerrecht hat die Präzisierungen der Reinvermögenszuwachstheorie durch Haig und Simons, denen zufolge auch nicht-realisierte Gewinne zu besteuem sind, nicht mitvollzogen. Vielmehr werden Wertsteigerungen des Vermögens, die sich noch nicht in einem Umsatzprozeß realisiert haben, im Verständnis des Steuergesetzgebers nicht als Einkommen hegriffen.

Neben der Reinvermögenszugangstheorie ist auch die von Fuisting entwickelte Quellentheorie für die steuerrechtliche Definition des Einkommensbegriff maßgebend geworden. Nach der Quellentheorie schaffen lediglich die Früchte aus einer ständigen Einkommensquelle Einkommen. Insbesondere sind daher Geldzugänge, die aus der Veräußerung der Quelle selbst stammen, zur Bildung steuerlichen Einkommens ungeeignet. Das gilt a fortiori, wenn die unveräußerte Quelle lediglich eine Wertsteigerung erfährt. Unrealisierte und realisierte Wertzuwächse an Vermögensgegenständen gehören daher nach der Quellentheorie nicht zum besteuerbaren Einkommen, wenngleich Abschreibungen unabhängig davon, ob ihueu realisierte oder unrealisierte Wertverluste gegenüherstehen, gemeinhin als einkommensmindernd angeschen werden. Seit 1925 gelten im deutschen Einkommenssteuersystem beide Konzeptinnen. Auch bei der Besteuerung der Wohnungsvermietung findet dieser Dualismus seine handfeste Ausprägung. Gewerbliche Investoren unterliegen in ihrer Besteuerung der Konzeption der Reinvermögenszugangstheorie (Gewinneinkünfte). Demgegenüber sind private Investnren mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung (§ 21 EStG) dem Regime der Quelleuthcorie unterworfen, sofern ihr Engagement nicht die Grenze zur gewerblichen Tätigkeit überschreitet. Sowohl im Bereich der gewerblichen Vermietung als auch im Bereich der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sind steuermindernde Absetzungen für Abnutzung (AfA) möglich. Wohnungswirtschaftlich gesehen besteht der wesentliche Unterschied zwischen beiden Konzeptionen darin, daß der gewerbliche Investor von Hause aus Wertsteigerungen des durch Vermietung genutzten Immobilienvermögens im Realisationszeitpunkt (Veräußerung, Entnahme, Betriebsaufgabe) als Gewinn versteuern muß, während der Privatinvestor solche Gewinne aus der Veräußerung der "Quelle" nicht zu versteuern braucht.

Viele Ökonomen propagieren die sogenannte Cash-Flow-Besteuerung. Der Cash-Flow ist der Zahlungsüberschuß, der aus Investitionsobjekten erwirtschaftet wird. Der entscheidende Unterschied zwischen einer
Cash-Flow-Steuer und einer Einkommensteuer liegt darin, daß Investitionsausgaben sofort und in voller
Höhe von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden können, während umgekehrt realisierte Verkaufserlöse in voller Höhe der Besteuerung unterworfen werden. Nicht realisierte Vermögenszuwächse oder Vermögensminderungen (nämlich Abschreibungen) gehen nicht in die Bemessungsgrundlage der Steuer ein.

Für eine Cash-Flow-Steuer gibt es verschiedene Varianten, die sich insbesondere in der Behandlung finanzieller Zahlungsströme unterscheiden. In diesem Gutachten ist stets die einfachste Variante gemeint, bei der finanzielle Zahlungsströme wie beim existierenden Steuersystem mit ihrem Zinsteil in die steuerliche Bemessungsgrundlage eingehen.

Die Cash-Flow-Steuer nach dieser Variante impliziert, daß die erforderliche Bruttorendite dem Nettozins auf Finanzanlagen (nach Steuern) entspricht. Bei einer Einkommensteuer nach dem Schanz-Haig-Simons-Konzept gleicht die erforderliche Bruttorendite demgegenüber dem Bruttozins anf Finanzanlagen. Eine Besteuerung nach der Quellentheorie führt im allgemeinen zu einem Wert für die erforderliche Bruttorendite, der zwischen dem Netto- und dem Bruttozins liegt.

de, was unter anderem bedentete, daß die stenerliche mit der ökonomischen Abschreibung znsammenfiele. Erforderliche Bruttorenditen genan in Höhe des Nettozinssatzes würden sich ergeben, wenn eine Cash-Flow-Bestenerung realisiert würde, d.h. wenn für steuerliche Zwecke bei Sachvermögensinvestitionen eine Sofortabschreibung eingeführt würde. Offenbar bewegt sich das Steuersystem im wesentlichen zwischeu den Extremfällen der Einkommensbe-

steuerung nach dem radikalen Reinvermögenszuwachsprinzip und der Cash-Flow-Besteuerung.

8117 Die Ausnahme von dieser Regel betrifft den Fall einer von Privatanlegern vorgenommenen Investition in den Mietwohnungsbau, bei der die Abschreibungsbasis im Rhythmus von 20 Jahren durch Zwischenverkauf aufgefrischt wird. Die erforderliche Bruttorendite beträgt nur 2,1%, liegt also noch unter dem Nettozins. Ohne Zwischenverkauf liegt die erforderliche Bruttorendite der genannten Investition mit 4,5% innerhalb des normalen Spektrums. Der Vorteil des Zwischenverkaufs entspricht also einem Zinsvorteil von nicht weniger als 2,4 Prozentpunkten.

8118 Genau am Rande des normalen Spektrums liegt der Erhaltungsaufwand, für den die Abbildung 8.2 eine erforderliche Bruttorendite von 3,1%, also praktisch in Höhe des Nettozinssatzes ausweist. Die effektive Steuerbelastung von Reinvestitionen, die der Gesetzgeber als Erhaltungsaufwand klassifiziert, ist ungefähr Null. Nur die in den Berechnungen unterstellte Annahme, daß der Aufwand erst ein Jahr nach der Investition geltend gemacht werden kann, sorgt dafür, daß sich ein geringfügig über dem Nettorealzins liegender Wert der erforderlichen Bruttorendite ergibt.

8119 Die erforderliche Bruttorendite des von Privatanlegern vorgenommenen Mietwohnungsbaus liegt unter der des gewerblichen Mietwohnungsbaus. Falls das Mietobjekt während seiner gesamten Lebensdauer von 70 Jahren gehalten wird, ist der Unterschied wegen des Immobilienprivilegs mit nur 0,1 Prozentpnnkten unerheblich. Nur die Doppelbelastung des Einheitswertes mit der Vermögensteuer schlägt geringfügig zu Buche. Sehr groß ist der Unterschied allerdings im Falle des Zwischenverkaufs, weil Veräußerungsgewinne nur bei den gewerblichen Anlegern zu versteuern sind.

Der Zwischenverkauf ist für Privatanleger ein Vorteil, weil er zusätzliche Abschreibungsmöglichkeiten schafft, ohne daß dafür der Preis einer Besteuerung von Veräußerungserlösen zu zahlen wäre. Er ist jedoch für gewerbliche Unternehmen ein Nachteil, weil die Steuer auf die Veränßerungserlöse sofort und in voller Höhe greift, während der Vorteil einer erhöhten Abschreibungsbasis beim Erwerber erst im Laufe der Zeit zu Steuerersparnissen führt. Der extrem hohe Wert von 6,6 %, den Abbildnng 8.2 für diesen Fall aufweist, zeigt deutlich, daß gewerbliche Unternehmen aus steuerlichen Gründen kein Interesse an einem Zwischenverkauf haben können.

Der Nachteil für die gewerblichen Unternehmen kann vermindert werden, wenn dem Zwischenverkauf der Neuerwerb eines anderen Objektes folgt, auf das die Veräußerungserlöse stenerfrei übertragen werden können. Er verkehrt sich indes nicht in einen Vorteil, denn die mit der Veräußerung aufgedeckten stillen Reserven müssen auf das neu erworbene Objekt übertragen werden und mindern dessen Abschreibungsbasis.

8120 Deutlich höher als die erforderliche Bruttorendite beim Mietwohnungsneubau ist jene beim Gewerbebau (5,1%) und bei industriellen Anlageobjekten. Wenn die steuerliche und die tatsächliche Lebensdauer mit 12 Jahren angesetzt und ein optimaler Wechsel zwischen der degressiven und der linearen

Abschreibung angenommen wird, liegt die erforderliche Bruttorendite der Industrieanlagen bei $6,1\,\%$, ist also doppelt so hoch wie im Mietwohnungsneubau. Darf bei gleicher ökonomischer Lebensdauer die Abschreibung schon in 10 Jahren erfolgen, so sinkt die erforderliche Bruttorendite der Industrieanlage auf $5,7\,\%$, ein Wert, der allerdings immer noch erheblich über dem Wert von $4,6\,\%$ liegt, der für den Mietwohnungsneubau gilt.

8121 Unter den privaten Investitionen im Wohnungsbau wird mit 5,0% der höchste Wert der erforderlichen Bruttorendite bei Modernisierungsinvestitionen (nachträglicher Herstellungsaufwand) ohne Zwischenverkauf erreicht. Modernisierungsinvestitionen werden steuerlich ungünstiger als Neubauinvestitionen bebandelt, weil einerseits von einer längeren steuerlichen Abschreibungsperiode, andererseits aber von einer kürzeren ökonomischen Lebensdauer auszugehen ist. Bei den Berechnungen wurde die ökonomische und die steuerliche Lebensdauer mit 50 Jahren angesetzt. Selbst die regelmäßige Auffrischung der Abschreibungen durch Zwischenverkauf kann die effektive Steuerbelastung der Modernisierungsinvestitionen nicht negativ machen. Mit 3,4% liegt die notwendige Bruttorendite immer noch über der Bruttorendite von 3,1%, die eine Sanierungsinvestition erfordert, wenn sie als Instandhaltungsaufwand verbucht werden kann, sofern keine Zwischenverkäufe vorgenommen werden.

8122 Im ganzen legen die Berechnungen der Kommission nahe, daß der Wohnungsbau deutliche Vorteile gegenüber dem industriellen Sektor genießt. Die effektive Steuerbelastung für industrielle Anlagen und Gewerbebauten liegt etwa bei zwei Dritteln der effektiven Steuerbelastung von Finanzanlagen, und die effektive Steuerbelastung beim Mietwohnungsneubau ohne Zwischenverkauf liegt bei einem Drittel. Damit ist die Besteuerung des Wohnungsbaus näher bei der Cash-Flow-Besteuerung als bei der Einkommensbesteuerung in ihrer theoretischen Extremform (Schanz-Haig-Simons), ein Eindrnck, der sich im Hinblick auf die Stenervorteile des Zwischenverkanfs durch Privatanleger noch verstärkt. Das Steuersystem in seiner Gesamtheit verletzt damit die Bedingungen der intersektoralen Neutralität. Jedoch kommt die Besteuerung des Mietwohnungsbaus, insbesondere wenn man die Möglichkeiten des privaten Zwischenverkaufs mit berücksichtigt, dem Ziel der intertemporalen Neutralität verhältnismäßig nahe. Den professionellen Kapitalanlegern im Mietwohnungsbau verbleibt nämlich eine Nettorendite auf ihr eingesetztes Kapital. die näher bei der tatsächlich erwirtschafteten Bruttorendite liegt, als dies bei anderen Investitionen der Fall ist. Die Anreize, durch Konsumverzicht Wohnraum zu schaffen, werden insofern durch das Steuersystem nur mäßig stark beeinträchtigt.

8123 Die Kommission würde ihr Mandat überdehnen, wenn sie dem Gesetzgeber Ratschläge geben würde, wie er die Benachteiligung industrieller Investitionen beseitigen sollte. Allerdings wäre es wohl falsch, aus Symmetriegründen alle Formen der Sachkapitalbildung gleichmäßig zu diskriminieren. Das Ziel der intersektoralen Neutralität sollte gegenüber dem Ziel, in möglichst vielen Sektoren intertemporale Neutralität herzustellen, zurückstehen. Grundlegen-

Die Besteuerung des Mietwohnungsbaus

den Änderungsbedarf bei der Besteuerung professioneller Anleger im Wohnungsbau sieht die Kommission daher nicht. Der Wohnungssektor ist auf einem Wege vorangeschritten, auf den sich vielleicht einmal das gesamte System der Kapitaleinkommensbesteuerung begeben wird.

Lineare versus degressive Abschreibung

8124 Eine der vieldiskutierten Fragen der Steuerpolitik bezieht sich auf den Vergleich zwischen linearer und geometrisch degressiver Abschreibung von Wohnimmobilien, wie sie in den Paragraphen 7 IV und 7 V des Einkommensteuergesetzes (EStG) spezifiziert sind. Bisweilen wird versucht, mit Plausibilitätsargumenten eine der beiden Methoden gegenüber der anderen als ökonomisch "richtig" herauszustellen.

Die Rechnungen der Kommission zeigen, daß keine der beiden Abschreibungsmethoden diese Kennzeichnung rechtfertigt. Unter den im vorigen Abschnitt geuannten Voraussetzungen hat die erforderliche Bruttorendite einer privaten Investition in den Mietwohnungsbau bei einer Abschreibung gemäß §7 V EStG eine Höhe von 4,5 %, und jene bei einer Abschreibung gemäß §7 IV EStG hat eine Höhe von 5,0 %. Beide Werte liegen zwischen dem Bruttound dem Nettozinssatz (7,5 % bzw. 3,0 %), was cum grano salis bedeutet, daß die steuerlich anerkannten Abschreibungen zwischen der ökonomischen Abschreibung und der Sofortabschreibung liegen.

Der Unterschied in der erforderlichen Bruttorendite beträgt 0,5 Prozentpunkte. Der Zinsnachteil einer späteren Abschreibung im linearen Fall ist offensichtlich erheblich. Er ist aber nicht so erheblich, daß der Vorteil des privaten Mietwohnungsbaus gegenüber den beispielhaften industriellen Anlageinvestitionen, wie er sich in den erforderlichen Bruttorenditen ausdrückt, zum Verschwinden gebracht werden könnte. Der Vorteil liegt mindestens noch bei 0,7 Prozentpunkten.

8125 Für die Höhe der erforderlichen Bruttorendite ist der Barwert der Abschreibung, nicht ihr zeitliches Verlaufsmuster relevant. Die Kommission hat berechnet, bei welcher steuerlichen Lebensdauer eine lineare Abschreibung die gleiche Bruttorendite erforderlich machen würde wie die degressive Abschreibung nach §7 V EStG. Das Ergebnis ist 23 Jahre. Gegenüber der jetzigen Fassung müßte also ein novellierter §7 V EStG eine um 17 Jahre verkürzte Abschreibungsperiode vorsehen, wenn trotz des Übergangs auf lineare Abschreibungen keine Änderung des Investitionsanreizes stattfinden soll.

Steuerflucht in den Wohnungsbau?

8126 Der Vorteil der vergleichsweise niedrigen erforderlichen Bruttorenditen in der Wohnungswirtschaft ist das Spiegelbild eines allgemein sehr hohen Niveaus der Kapitaleinkommensbesteuerung. Ohne Besteuerung lägen die erforderlichen Bruttorenditen sämtlicher Investitionsalternativen beim Brut-

tozinssatz, der dann freilich wohl niedriger läge. Erst die Besteuerung drückt die erforderlichen Bruttorendite unter den Bruttozinssatz, in der Wohnungswirtschaft zwar mehr als in der Industrie, aber grundsätzlich bei allen betrachteten Investitionsalternativen.

8127 Die Besteuerung würde zwar dann keine Änderung der erforderlichen Bruttorenditen induzieren, wenn das Steuersystem durchgängig nach den Prinzipien von Schanz, Haig und Simons konstruiert wäre, wenn also sämtliche realisierten und nichtrealisierten Wertzuwächse der Besteuerung unterlägen und wenn steuerliche Abschreibungen nur in dem Maße erlaubt wären, wie tatsächlich Minderungen des Marktwerts der Immobilie auftreten. In diesem Fall könnte es nicht vorkommen, daß der Renditevergleich der Investoren zwischen einer Kapitalmarktanlage und einer Immobilieninvestition durch die Besteuerung verzerrt wird, denn beide Alternativen werden ja der gleichen Steuerlast unterworfen.

Wenn indes, wie es beim deutschen Steuerrecht aus guten Gründen der Fall ist, Wertzuwächse nicht besteuert oder steuerliche Abschreibungen über die tatsächliche Marktwertmiuderung hinaus erlaubt werden, dann verschieben sich die Gewichte auf der Waagschale zugunsten der realen Investitionen, und zwar um so mehr, je höher der Einkommensteuersatz ist. Eine Steuersatzerhöhung vergrößert zwar den Steuerkeil zwischen erforderlicher Bruttorendite und Nettorealzinssatz und vermindert so die Anreize, überhanpt Sparkapital zu bilden. Indem sie jedoch die erforderliche Bruttorendite unter den Bruttorealzinssatz drückt, erhöht sie die Attraktivität realer Investitionen im Vergleich zu Finanzinvestitionen.

Dieser Effekt, der in der Literatur als "Steuerparadoxon" bezeichnet wird. ist für das Verständnis der Steuerwirkungen am Wohnungsmarkt von großer Bedeutung, denn wie Abbildung 8.2 gezeigt hat, ist dort die Abweichung vom Schanz-Haig-Simons-Konzept der Besteuerung besonders groß. Mit der Erhöhung des Einkommensteuersatzes fallen die erforderlichen Bruttorenditen in der Wohnungswirtschaft nicht nur im Vergleich zu Finanzinvestitionen, sondern auch im Vergleich zu industriellen Investitionen. Es kommt deshalb zu einer Substitution industrieller durch wohnungswirtschaftliche Investitionen, ein Prozeß, den man als Steuerflucht in den Wohnungsbau interpretieren kann. 8128 Unter den Bedingungen der eingangs erwähnten Simulationsstudie führt diese Steuerflucht zu paradoxen Überwälzungseffekten der Einkommensteuer. Bei einer Erhöhung dieser Steuer steigen die Werte der Immobilien, und da sich die Neubautätigkeit verstärkt, fallen die Mieten, was den Mietern Realeinkommensgewinne verspricht. Nach den Musterrechnungen der Studie beträgt die Werterhöhung bei den Immobilien etwa 25 vH des Barwertes der zusätzlichen Steuereinnahmen im Wohnungssektor, und die Mietbelastung fällt um etwa ein Viertel dieses Barwertes.

Dieses Ergebnis hat einen rein positiven Charakter und läßt sich nicht normativ interpretieren. Insbesondere läßt sich im Gegensatz zum ersten Anschein nicht schließen, daß eine Steuererhöhung volkswirtschaftlich wünschenswert wäre. Das Steuerparadoxon beruht allein auf dem Phänomen der

Steuerflucht aus anderen Sektoren. Den komparativen Vorteilen in der Wohnungswirtschaft stehen dort Nachteile in Form von Vermögens- und Produktionseinbußen gegenüber, die bei einer volkswirtschaftlichen Bewertung des Ergebnisses der positiven Modellanalyse ebenfalls beachtet werden müssen. Erwägungen zur intersektoralen Effizienz stehen einer vordergründigen Interpretation des Steuerparadoxons entgegen.

Die Rolle der Inflation

8129 Da das Steuersystem auf nominale Einkommensgrößen ausgerichtet ist, hängen seine realen Belastungswirkungen maßgeblich von der Veränderung des Preisniveaus ab. Auch dann, wenn die Veränderung des Preisniveaus von den Markteilnehmern korrekt antizipiert wird und niemand Überraschungen erlebt, ist zu erwarten, daß die Inflation reale Effekte auf die Investitionstätigkeit ausübt.

8130 Die Wirkungen der Inflation auf die Investitionstätigkeit werden maßgeblich davon bestimmt, wie die erforderliche Bruttorendite beeinflußt wird. Die Änderung der erforderlichen Bruttorendite hängt von der Änderung der Nettorealzinsen und der Änderung der effektiven Steuerbelastung einer marginalen Kapitaleinheit ab. Sicherlich ist davon auszugehen, daß der Nominalzins mit der Inflation steigt. Die Frage ist nur, um wieviel er steigt. Steigt der Nominalzins um den gleichen Betrag wie die Inflationsrate, dann bleibt der Bruttorealzins (Zins minus Inflationsrate) konstant, doch der Nettorealzins (Zins nach Steuern minus Inflationsrate) fällt, weil die Steuerbelastung mit dem Nominalzins steigt.⁴

Die Steuertheorie hat mehrere Effekte dargestellt und erläutert, die die Inflation auf das Zinsniveau ausübt. Es würde wenig Sinn machen, sie im Rahmen dieses Gutachtens im einzelnen nachzuzeichnen. Es ist nämlich äußerst schwierig, die Nettowirkung zu ermitteln. Als gesichert kann nur gelten, daß mit einer Anpassung der Nominalzinsen, die die Nettorealzinsen konstant halten würde, nicht zu rechnen ist. Es ist davon auszugehen, daß die Nettorealzinssätze umso niedriger sein werden, je höher die Inflationsrate ist. Unklar ist, ob der Nominalzins um mehr oder weniger als die Inflationsrate steigt, ob also der Bruttorealzins mit der Inflation steigt oder fällt.

Die Kommission hat die oben für eine Inflationsrate von 3 vH angestellten Berechuungen auf alternative Werte der Inflatiousrate erweitert und ist dabei von einer Konstanz des Bruttorealzinssatzes ausgegangen. Diese Annahme dürfte den empirischen Gegebenheiten in erster Näherung entsprechen. Sie hat zur Folge, daß iuflationsbediugt die erforderliche reale Bruttorendite sämtlicher untersuchter Sachvermögensinvestitionen sinkt. Dies wäre freilich eine Gleichgewichtslösung, bei der man leicht übersehen könnte, daß zu einer

inflationsbedingten Absenkung aller relevanten Nettorenditen des Kapitals eine Absenkung des Niveaus von Sparen und Investieren in der Volkswirtschaft insgesamt gehören könnte.

8131 Robuster und von der Annahme eines konstanten Bruttorealzinses weitgehend unabhängig sind die erzielten Ergebnisse zum Einfluß der Inflation auf die Höhe der effektiven Steuerbelastungen, die in Tabelle 8.1 zusammengestellt sind. Für die allokative Beurteilung der Wirkung des Steuersystems sind die effektiven Steuerbelastungen fast wichtiger als die erforderlichen Bruttorenditen selbst; denn sie messen den Unterschied zwischen der Rentabilität vor Steuern, die das Kapital erwirtschaften muß, und dem Zinssatz nach Steuern, den der Investor bei einer Kapitalmarktanlage für sein Eigenkapital erhält, wobei es praktisch gleichgültig ist, ob dieser Unterschied anhand der nominalen oder realen Renditen berechnet wird.

Tabelle 8.1: Effektive Steuerbelastungen bei Inflation

Investitionstyp	1	Effektive Steuerbelastung bei einer Inflationsrate von			
	0 vH	3 vH	5 vH		
Finanzanlage, Privatanleger	1,6	3,0	4,0		
Industrielle Anlage, KapGes, 12 / 12 Jahre	2,3	3,1	3,6		
Industrielle Anlage, KapGes, 12 / 10 Jahre	1,9	2,7	3,1		
Gewerbebau, KapGes, 40 / 25 Jahre	1,1	2,1	2,6		
Mietwohnung, Neubau, KapGes, 70 / 40 Jahre	0,9	1,6	2,0		
Mietwohnung, Neubau, KapGes, 70 Jahre, ZV	2,0	3,6	4,6		
Mietwohnung, Neubau, Privat, 70 / 40 Jahre	1,2	1,5	1,7		
Mietwohnung, Neubau, Privat, 70 Jahre, ZV	0,1	-0,9	-2,5		
Modernisierung, Privat, 50 / 50 Jahre	1,5	2,0	2,1		
Modernisierung, Privat, 50 Jahre, ZV	1,3	0,5	-0,4		
Erhaltungsaufwand, Privat, 50 / 1 Jahre	0,1	0,1	0,2		

Legende: Art der Investition, Rechtsform des Investors, tatsächliche Lebensdauer / steuerliche Abschreibungsdauer, Zwischenverkauf (ZV). Angenommener Realzins 4,5 %. Die effektive Steuerbelastung ist die Differenz
zwischen der erforderlichen Rentabilität (Bruttorendite) der betrachteten Investition in Prozent des Kapitaleinsatzes und dem Zinssatz nach Steuern (Nettorendite), die der Investor auf sein eingesetztes Eigenkapital
erzielt, in allen Fällen real gerechnet. Vgl. auch Legende der Abbildung 8.2.

8132 Bemerkenswert an den Ergebnissen der Tabelle ist zunächst, daß mit Ausnahme zweier Fälle die effektiven Steuerbelastungen monoton mit der Höhe der Inflationsrate steigen. Ursächlich dafür ist vor allem die Scheingewinnbesteuerung durch die inflationäre Erosion der Abschreibungsrechte. Abschreibungen, die in einer Zeit stabiler Preise ausreichen, die notwendigen Ersatzinvestitionen zu finanzieren, verlieren diese Eigenschaft bei Inflation. Die steigenden Preise der Kapitalgüter erfordern eine Erhöhung der Abschrei-

⁴ Beispiel: Die Grenzsteuerbelastung sei 50 vH. Eine Inflation von 3 vH erhöhe den Zinssatz von 4,5% auf 7,5%. Ohne Inflation ist der Bruttorealzins = 4,5% und der Nettorealzins = 0,5×4,5% = 2,25%. Mit Inflation verbleibt der Bruttorealzins bei 4,5%, doch der Nettorealzins fällt auf 0,5×7,5% -3% = 0,75%.

bungsbeträge, die das an Nominalwerten ausgerichtete Steuersystem dem Investor verweigert. Die Folge ist eine Erhöhung der faktischen Steuerbelastung bei Inflation. Im Falle der Besteuerung der Veräußerungserlöse beim gewerblichen Mietwohnungsbau mit Zwischenverkauf kommt hinzu, daß auch der rein inflationär aufgeblähte Teil des Veräußerungserlöses der Besteuerung unterworfen wird, ohne daß der Käufer einen entsprechenden Abzugsposten geltend machen könnte. Die zusätzlichen Abschreibungen beim Käufer fallen ja erst im Laufe der Zeit an. Dieser Effekt treibt die effektive Steuerbelastung im Falle des Zwischenverkaufs und bei einer Inflationsrate von 5 vH auf den Spitzenwert von 4,6 vH. Dieser Wert verkörpert, da man ihn dimensionsmäßig wie einen an den Staat zu zahlenden Zins interpretieren kann, eine extrem hohe Belastung der Investition in den gewerblichen Mietwohnungsbau.

Die Besteuerung der Mietwohnung und des Grundvermögens

8133 Die Ausnahmen beziehen sich auf die zwei anderen Fälle mit Zwischenverkauf, die beide durch eine Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne gekennzeichnet sind (vorletzte und viertletzte Zeile von Tabelle 8.1). Wie die erste Spalte des Tabellenfaches zeigt, führt die Möglichkeit des Zwischenverkaufs bei Privatanlegern auch im Falle einer inflationsfreien Entwicklung stets zu einer Minderung der effektiven Steuerbelastungen (und der erforderlichen Bruttorendite). Der Grund liegt darin, daß die steuerlich anerkannten Abschreibungen stets großzügiger sind, als es der tatsächlichen Marktwertminderung der betrachteten Anlageobjekte entspricht. Die Neuberechnung der steuerlichen Abschreibungsbasis nach einem Verkauf führt deshalb dazu, daß insgesamt mehr als 100 vH des ursprünglichen Herstellungswertes abgeschrieben werden kann. Mit der Inflation fällt zwar trotz einer inflationsbedingt erhöhten AfA-Basis des Erwerbers der reale Wert der mit dem Zwischenverkauf gewonnenen Abschreibungsmöglichkeiten. Jedoch führt die Senkung des Nettorealzinssatzes in den zwei genannten Fälleu dennoch zu einer Erhöhung des Barwertes aller realen Abschreibungsmöglichkeiten mit der Folge, daß sich die effektive Steuerbelastung verringert.

8134 Während, abgesehen von der Problematik des Zwischenverkaufs, alle Investitionstypen von der Scheingewinnbesteuerung in Mitleidenschaft gezogen werden, zeigen die Berechnungen, daß Immobilieninvestitioneu insgesamt etwas weniger von der Last der Scheingewinnbesteuerung betroffen sind als industrielle Investitionen. Während eine Inflation von 5% die effektive Steuerbelastung bei der industriellen Anlage mit einer steuerlichen und ökonomischen Lebensdauer von 12 Jahren um 1,3 Prozentpunkte erhöht, erhöht sie diese Belastung beim gewerblichen Mietwohnungsbau nur um 1,1 Prozentpunkte und beim Privatvermieter gar nur um 0,5 Prozeutpunkte. Dieser Effekt ist auf die extrem unterschiedliche Lebensdauer der Anlagen zurückzuführen. Obwohl die Entwertung gegebener Abschreibungsbeträge bei einer Verlängerung der Frist seit der Herstellung größer wird, schlägt per saldo zugunsteu der Immobilie zu Buche, daß bei ihr pro Jahr relativ wenig abzuschreiben ist und daß das Problem der Fehlbewertung der Abschreibungsbeträge insofern weniger bedeutsam als bei den vergleichsweise kurzlebigeu Industrieinvestitionen ist. Die Scheiugewinnbesteuerung trifft Lagerinvestitionen mit einer extrem kurzen Lebensdauer am härtesten und belastet unendlich lange lebende Wirtschaftsgüter, die nie abzuschreiben sind, nicht. Die in den Modellrechnungen betrachteten Musterinvestitionen der Industrie und der Wohnungswirtschaft liegen zwar nicht in der Nähe der Extreme. Dennoch sind diese geeignet, die den Rechenergebnissen zugrunde liegenden Effekte intuitiv einsichtig zu machen. (Vgl. auch Ziffer 9117.)

8135 Alles in allem ist festzustellen, daß die Inflation sowohl die industriellen als auch die wohnungswirtschaftlichen Investitionen belastet und insofern einen negativen Einfluß auf die Kapitalbildung ausübt. Daß der negative Einfluß auf die Wohnungswirtschaft etwas geringer ist, sollte nicht darüber binwegtäuschen, daß auch dieser Wirtschaftszweig ein hohes Interesse an einer auf einen stabilen Geldwert ausgerichteten Wirtschaftspolitik haben sollte.

3. Die Vorschläge für eine Reform

Implikationen der Analyse für eine Reform

8136 Die Untersuchungen der Kommission zeigen, daß der Mietwohnungsbau zwar einer geringeren effektiven Steuerbelastung als die typische Iudustrieinvestition unterworfen ist, daß aber die Grenze zwischen einer Nettobesteuerung und einer Nettoförderung im allgemeinen nicht überschritten wird. Nur in Ausnahmefällen, die mit der Möglichkeit der Steuerarbitrage durch Zwischenverkauf zu tun haben, muß im engeren Sinne von einer Förderung des Wohnungsbaus gesprochen werden. Augesichts der Bedeutung des Wohnungsbaus für die volkswirtschaftliche Kapitalbildung und die Versorgung zukünftiger Generationen hält es die Kommission nicht für ratsam, die vergleichsweise hohe Steuerbelastung der Industrie zum Maßstab für den Wohnungsbau zu nehmen. Umgekehrt würde eher ein Schuh daraus, denn die Besteuerung des Wohnungsbaus kommt dem Ideal der intertemporal neutralen Besteuerung näher als die Besteuerung industrieller Anlageinvestitionen.

8137 Als hinderlich für die Kapitalbildung wurde der Effekt der Scheingewinubesteuerung herausgestellt. Auf dem Wege über eine Entwertung von Abschreibungsrechten führt die Inflation in der Regel zu einem starkeu Anstieg der effektiven Steuerbelastungen, die in dieser Form nicht tolerabel siud. Es ist uur eine theoretische Möglichkeit, das Problem durch eine Indexierung der Abschreibungsbeträge lösen zu wollen; deun eine solche Indexierung müßte Flickwerk bleiben. Die Indexierung würde den Widerstand gegen eine inflationäre Geldpolitik senken und in anderen Bereichen der Ökonomie nur noch größere Verzerrungen hervorrufen. Das Problem muß daher an der Wurzel bekämpft werden – durch eine konsequent auf Stabilität des Geldwerts gerichtete Politik. Dies betrifft vor allem die Geldpolitik, aber nicht nur sie allein.

8138 Steuerpolitischen Reformbedarf sieht die Kommission aufgrund der vorgetragenen Analyse nur in zwei Fällen: beim Problem des Zwischeuverkaufs und bei den Moderuisierungsinvestitionen. Im einen Fall ist die Steuerbelastung zu uiedrig, im anderen zu hoch.

Verminderte Anreize für den Zwischenverkauf

8139 Die Berechnungen haben gezeigt, daß der Zwischenverkauf bei Privatanlegern, die Veräußerungsgewinne nicht versteuern müssen, zu einer erheblichen Verminderung der effektiven Steuerbelastungen führt. Die erforderliche Bruttorendite für Investitionen im privaten Mietwohnungsneubau fällt durch Zwischenverkäufe, die im Rhythmus von 20 Jahren durchgeführt werden, immerhin um 2,4 Prozentpunkte und läßt die effektive Steuerbelastung negativ werden. Der Grund für diese Wirkung des Zwischenverkaufs liegt in der Auffrischung der Abschreibungsbasis, die mit ihm einhergeht und insbesondere im Falle einer Ausnutzung der degressiven Abschreibung gemäß § 7 V EStG stark zu Buche schlägt. Die aus der Auffrischung der Abschreibungsbasis entstehenden Anreize zur Steuerarbitrage sind zu erheblich, als daß sie in dieser Form Bestand haben sollten.

Zur Verminderung des Arbitrageanreizes sind grundsätzlich zwei Wege denkbar, die einander nicht ausschließen: Eine weitere Einschränkung der Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen (über den § 23 EStG hinaus) oder ein anderes Zeitprofil für die steuerlichen Abschreibungen.

8140 Zunächst könnte man daran denken, Veräußerungsgewinne in der Wohnungswirtschaft grundsätzlich zu besteuern. Doch sprechen dagegen gewichtige Gründe, von denen die nicht zu unterschätzende Zunahme des Steuerverwaltungsaufwandes vielleicht noch der geringste ist. Ein solcher Schritt berührte Grundprinzipien des in Deutschland gewachsenen Steuersystems. Zu beachten ist auch, daß ein wesentlicher Investitionsanreiz für den Wohnungsbau entfallen würde.

Wie die Berechnungen für den Fall gewerblicher Investitionen gezeigt haben (fünfte und sechste Säule der Abbildung 8.2) würde die Maßnahme im übrigen weit über das Ziel hinausschießen. Es würde nicht einfach nur verhindert, daß die effektive Steuerbelastung durch einen Zwischenverkauf negativ werden kann, vielmehr käme es dann im Falle des Zwischenverkaufs zu einem starken Anstieg dieser Belastung. Eine solche Wirkung kann nicht erwünscht sein, weil sie eine erhebliche Einschränkung der Fungibilität des Immobilienvermögens mit sich brächte.

Bei gewerblichen Immobilien hat der Gesetzgeber mit § 6 b EStG für den gewerblichen Mietwohnungsbau Möglichkeiten geschaffen, der Mehrbelastung durch Veräußerung zu entgehen, indem stille Reserven auf neu erworbene Immobilien übertragen werden können. Eine solche Regelung wäre für nicht-gewerbliche Investoren aber wohl zu kompliziert.

8141 Die Kommission hat auch eine Buchwertverknüpfung erwogen. Die Idee ist: Wenn Wertsteigerungen steuerfrei bleiben, dann sollte der Käufer einer Immobilie auch nur vom Restbuchwert beim Verkänfer abschreiben dürfen, also mit den Beträgen, die dieser hätte geltend machen können. Eine Mehrfachbegünstigung des Objekts wirde auf diese Weise vermieden. So einleuchtend dieser Vorschlag sein mag, so sind doch steuerrechtliche, sogar verfassungsrechtliche Bedenken nicht zn übersehen. Steuerrechtlich ist näm-

lich der Anschaffende zu betrachten, dessen tatsächlich aufgewendeten Anschaffungskosten auf die Nutzungsdauer zu verteilen sind. Die AfA-Bemessungsgrundlage "Restbuchwert" würde Anschaffungskosten negieren, obwohl sie entstanden sind.

8142 Verfassungsrechtlich unbedenklich wäre die Nachversteuerung der Differenz zwischen der Abschreibung nach § 7 IV und § 7 V EStG, wobei der Erwerber diesen Teil als Sofortabschreibung geltend machen dürfte. Eine Folge würde freilich darin bestehen, daß der Preis der Wohnimmobilie entsprechend steigt. Wenn Veräußerer und Erwerber zufällig gleich einkommensstark und ihre einkommensteuerlichen Grenzbelastungen gleich hoch sind, ist der steuerliche Nachteil, den der Veräußerer hinnehmen muß, gerade gleich dem steuerlichen Vorteil, der dem Erwerber zufällt. Unter idealen Marktbedingungen entspräche die Erhöhung des Immobilienpreises gerade dieser Vorteilsverlagerung. Die Erhöhung des Immobilienpreises wäre geringer, wenn der Erwerber, wie es für die hier erörterten Fälle unerwünschter Steuerarbitrage typisch sein dürfte, einen geringeren Grenzsteuersatz hätte als der Veräußerer. Die Erhöhung des Immobilienpreises wäre größer, wenn das Gegenteil zutrifft, was auch vorkommen dürfte. Kurz: Eine Notlösung böte die Regelung schon, aber keine gute Lösung.

8143 In einigen romanischen Kantonen der Schweiz gibt es eine gegenüber deutschen Verhältnissen drastisch verlängerte Spekulationsfrist für Wohnimmobilien, während derer die Veräußerungsgewinne voll der Steuer unterliegen. Danach gibt es für die über die Spekulationsfrist hinausgehende Zeit eine "Wartefrist". Mit zunehmendem Ablauf der Wartefrist wird ein fallender Teil der Veräußerungsgewinne der Steuerbemessungsgrundlage zugewiesen. Dem auf nachhaltige Vermietung ausgerichteten Investor würden dadurch die Steuervorteile in vollem Umfange belassen, indessen nicht dem Arbitrageur.

Die Idee mag bestechend sein. Doch darf man die mit der Realisierung verbundenen Probleme nicht übersehen. Sie ergeben sich zum einen daraus, daß die Einführung eines differenzierten Systems von Spekulationsfristen ins deutsche Einkommensteuerrecht notwendig wäre. Dies wäre steuerverwaltungsmäßig wie auch steuergerichtlich nur schwer handhabbar. Zum anderen könnten vermögenspolitische Erwägungen gebieten, Ausnahmetatbestände zu schaffen, aufgrund derer Vermögensübergänge innerhalb der Familie in großzügigem Maße freigestellt werden. Das würde die Schwierigkeiten für die Steuerverwaltung und die Gerichte potenzieren. Dennoch könnte man erwägen, dem Schweizer Modell näherzutreten, gäbe es nicht eine andere Maßnahme, die sich zugleich als einfacher und als besser erweist.

8144 Die vorzugswürdige Maßnahme besteht darin, die degressive Abschreibung gemäß § 7 V EStG abzuschaffen und statt dessen für Neubauten die Abschreibung in gleichen Jahresbeträgen auf jährlich 4 vH der Herstellungskosten bzw. der Anschaffungskosten anznheben, wie dies bereits bei Gebäuden, die in einem Betriebsvermögen gehalten werden, der Fall ist. Diese "Abschreibungsvergünstigung" sollte nur für Bauherren und Ersterwerber gelten, während es für Erwerber aus dem gebrauchten Bestand bei der linearen Abschrei-

bung in Höhe von 2% nach der geltenden Regelung bleiben sollte (§ 7 IV EStG). Wie die oben erwähnten Berechnungen gezeigt haben, brächte das neue Zeitprofil der Abschreibungen dem auf langfristige Vermietung seiner Wohnimmobilien ausgerichteten Investor praktisch keine Ertragseinbußen. Der Attraktivität der Steuerarbitrage mit Wohnimmobilien würde jedoch in erheblichem Umfang Schwung genommen. Im übrigen würde man der Vereinfachung des Steuerrechts in diesem Bereich ein gutes Stück näher kommen. Die Kommission spricht sich daher für diese Maßnahme aus.

Beschleunigte Abschreibung bei Modernisierungsinvestitionen

8145 Mit der fortschreitenden Alterung des deutschen Wohnungsbestandes werden Modernisierungsinvestitionen einen immer größeren Anteil an den Investitionen in Wohnungsimmobilien einnehmen und deshalb auch eine wachsende Bedeutung für die volkswirtschaftliche Kapitalbildung erlangen. Private Modernisierungsinvestitionen helfen, eine gesunde Sozialstruktur der Innenstädte zu bewahren, und sie sind das Komplement einer Politik, die sich eine Sanierung der Innenstädte zum Ziel gesetzt hat. Angesichts dieser Bedeutung gibt es wenig Veranlassung, sie steuerlich gegenüber dem Mietwohnungsbau zu benachteiligen.

8146 Genau dies geschieht aber beim geltenden Steuerrecht. Während Mietwohnungsbauten in den Genuß einer degressiven und zudem schon nach 40 Jahren beendeten Abschreibung kommen, dürfen Modernisierungsinvestitionen normalerweise nur linear über insgesamt 50 Jahre abgeschrieben werden. Die so entstehende Steuermehrbelastung bewirkt nach den Berechnungen der Kommission (Abbildung 8.2) immerhin, daß die erforderliche Bruttorendite um 0,5 Prozentpunkte höher als beim Mietwohnungsbau liegt.

8147 Die Kommission empfiehlt eine steuerliche Gleichbehandlung mit dem Mietwohnungsbau. Im Lichte der Diskussion des vorigen Abschnitts sollten auch Modernisierungsinvestitionen einschließlich des anschaffungsnahen Aufwands in den Genuß einer auf 25 Jahre beschränkten Periode mit linearen Abschreibungsbeträgen kommen. Diese Reform würde solche Investitionen steuerlich im Endergebnis so behandeln, wie es bei einer Ausweitung des Anwendungsbereichs der beschleunigten Abschreibung gemäß § 7 V EStG der Fall wäre.

Daß der normalen Instandsetzung immer auch Modernisierungselemente beigemischt sind uud insoweit die sofortige Aufwandsverrechnung vergleichsweise zu großzügig erscheint, ist der Kommission bewußt. Gleichwohl ist dem Gesichtspunkt der Vereinfachung der Verwaltung bei der Abgrenzung von Erhaltungskosten und Herstellungskosten der Vorrang zu geben.

8148 Bezüglich der "erhöhten Absetzungen bei Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen" (§ 7 h EStG) und der "erhöhten Absetzungen bei Baudenkmalen" (§ 7 i EStG) sieht die Kommission keinen Reformbedarf.

Bei beiden Bestimmungen siud Investitionen angesprochen, die (auch) im

Interesse der Allgemeinheit durchgeführt werden, die also positive externe Effekte entfalten. Dem privaten Investor gebührt ein von der Allgemeinheit zu zahlendes Entgelt, das dem Wert möglichst gut entsprechen sollte, den seine Investition für die Allgemeinheit hat. Beide Fördermaßnahmen sind im übrigen als Substitut für direkte öffentliche Zahlungen an den Investor anzusehen (§7 h I 4, §7 i I 7 EStG). Zwar hält die Kommission direkte öffentliche Zuschüsse für das geeignetere Mittel, um einschlägige private Investitionen in hinreichendem Umfang hervorzulocken. Sie lassen sich besser nach Maßgabe der durch diese Investitionen bewirkten externen Effekte dosieren und kosten fiskalisch weniger, weil sie nicht zu zusätzlicher Steuerarbitrage einladen. Indes fühlt sich die Kommission auch nicht gedrängt, die Abschaffung der §§ 7 h und 7 i EStG zu empfehlen.

Sonderprobleme bei geschlossenen Immobilienfonds

8149 Ein Sonderproblem, das in den Modellrechnungen nicht behandelt wurde, doch gleichwohl für die Betroffenen von großer Bedeutung ist, betrifft die Behandlung geschlossener Immobilienfonds im Rahmen der Einkommensteuer.

Der Übergang von der privaten Wohnungsvermietung in die Gewerblichkeit hat bei Einzelinvestoren und Gesellschaftern von Immobiliengesellschaften unterschiedliche Steuerfolgen. Generell gilt, daß es bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung auch dann bleibt, wenn die Vermieter-Tätigkeit umfangreich ist und einen kaufmännischen Geschäftsbetrieb erfordert. Kommt nun beim Einzelinvestor eine gewerbliche Komponente hinzu – etwa dadurch, daß er mehr als drei Mietobjekte innerhalb von fünf Jahren veräußert (man vergleiche dazu die sogenannte Drei-Objekte-Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs) –, so kommt es zu einer Aufspaltung dieser dann sogenannten gemischten Tätigkeit": Die gewerbliche Komponente wird unter den Gewinneinkünften erfaßt und besteuert, für den restlichen Bereich verbleibt es bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung. Anders ist es bei Personengesellschaften; bei ihnen setzt § 15 III Nr. 1 EStG diese Regelgrundsätze für die Beurteilung gemischter Tätigkeiten außer Kraft: Bei einer nur teilweise gewerblich tätigen Personengesellschaft gilt deren Tätigkeit "in vollem Umfang" als Gewerbebetrieb.

8150 Damit ist bereits einer der steuerlichen Risikoaspekte sogenannter geschlossener Immobilienfonds angesprochen. Es handelt sich um vermögeusverwaltende Kommanditgesellschaften oder BGB-Gesellschafteu, die hinsichtlich ihrer Vermietertätigkeit Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung erzielen beziehungsweise erzielen wollen und die sich in der Vergangenheit als Sammelbecken für das Engagement von "Kleininvestoren" in den Wohnungsbau erwiesen haben. Im Renditekalkül und damit auch im Marketingkonzept eines geschlossenen Immobilienfonds spielen steuerrechtliche Bedingungen eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Durch hohe Abschreibungen und relativ viele Schuldzinsen ("Hebelwirkung

des Fremdkapitals") erzielt der Fondsinvestor hohe steuerliche Verluste, die ihm – wenn er sie mit anderen positiven Einkünften ausgleichen kann – große Steuerersparnisse bringen. Dies ist noch nichts besonderes; in vergleichbarer Weise profitieren gewerbliche Investoren im Mietwohnungsbau. Im Unterschied zum gewerblichen Investor ist der Fondsinvestor aber nicht der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen ausgesetzt, wenn die Immobilie veräußert wird oder der Investor seinen Fondsanteil veräußert.

8151 Vor diesem Hintergrund wird verständlich, daß die Finanzverwaltung besonders kritisch darüber wacht, ob das Engagement eines Fondsinvestors noch mit der notwendigen Einkünfteerzielungsabsicht betrieben wird oder als steuerrechtlich irrelevante Liebhaberei angesehen werden muß. Liebhaberei wird angenommen, wenn der Fondsgesellschafter nicht damit rechnen kann, daß er während der voraussichtlichen Gesamtdauer seines Engagements einen "Totalüberschuß" erzielt, wobei sich dieser Totalüberschuß ohne die Einbeziehung von Wertsteigerungen beziehungsweise von Veräußerungsgewinnen ergeben muß.

Das besondere ist nun, daß die Finanzverwaltung Anhaltspunkte für die voraussichtliche Gesamtdauer des Engagements, von der mithin auszugehen ist, in aller Regel im Gesellschaftsvertrag finden wird – anders als beim Einzelinvestor, der das mögliche Ende seines Engagements entweder im Kopfe hat oder ad hoc entscheidet. Fondsanteile sind so gut wie nicht fungibel, so daß auf vertragliche Regelungen, die das "Aussteigen" (Liquidation des Fonds, Verkauf des Anteils, Option zur Rückgabe oder Ühernahme des Anteils und dergleichen mehr) erlauben und seine Modalitäten bestimmen, praktisch nicht verzichtet werden kann. Häufig wird der Zeitpunkt für ein mögliches Ende des Engagements der Fondsgesellschafter so gewählt, daß die Frage, ob ein Totalüberschuß erwirtschaftet wird, nur vage zu beantworten ist und beträchtliche Beurteilungsspielräume der Finanzverwaltung eröffnet werden. Alles in allem wird man sagen können: Je mehr das gesellschaftsrechtliche Fondskonzept den Steuerersparniseffekt des Engagements in den Vordergrund stellen möchte. desto mehr wird es an die steuerliche Grenze von Liebhaberei vorstoßen und desto höher wird daher auch das Risiko sein, daß Investitionen durchgeführt werden, denen die Finanzverwaltung letztendlich den steuerlichen Segen verweigern muß.

8152 Ein weiteres Risiko der steuerlichen Anerkennung von Fondskonzeptionen entsteht, wenn die Fondsgesellschafter einen Treuhänder vorgeschaltet haben. Gerade bei größeren Immobilienfonds ist ein solcher Treuhänder praktisch unentbehrlich, weil ansonsten eine Vielzahl von Gesellschaftern in das Handelsregister (bei Fonds in der Form einer Kommanditgesellschaft) oder in das Grundbuch (bei Fonds in der Rechtsform der Gesellschaft des bürgerlichen Rechts) eingetragen werden müßten. Nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs müssen in solchen Fällen unter bestimmten bisher nicht eindeutig präzisierten Voraussetzungen die Vermietereinkünfte dem Treuhänder und nicht den Fondsgesellschaftern als Treugebern zugerechnet werden. Diese erzielen mithin keine Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung mehr,

sondern Einkünfte aus Kapitalvermögen in Form etwaiger Ausschüttungen, so daß die mit Sonderabschreibungen verbundenen Verlustzuweisungen steuerlich verpuffen.

8153 Bei Fonds nach bürgerlichem Recht sind in jüngerer Zeit weitere Unsicherheiten hinsichtlich der Anwendung des § 15 a EStG auf die Gesellschafter entstanden, Gemäß § 15 a V EStG gilt der auf Kommanditisten zugeschnittene § 15 a für BGB-Gesellschafter sinngemäß, soweit aufgrund einer vertraglichen Beschränkung ihre Haftung mit der eines Kommanditisten vergleichbar ist. Wird dies im Einzelfall bejaht, sind Verlustausgleich und Verlustabzug des Gesellschafters praktisch auf die Höhe seiner Kapitaleinlage beschränkt. Die Voraussetzungen, nach denen eine solche Vergleichbarkeit mit der Haftung eines Kommanditisten anzunehmen ist, sind im Gesetz nicht eindeutig geregelt. Eine Unklarheit ergibt sich vor allem dann, wenn – wie dies bei größeren Fonds regelmäßig geschieht - die Haftung eines Gesellschafters vertraglich im Verhältnis zu seiner Beteiligungsquote ("quotal") eingeschränkt ist. Für die Beurteilung solcher Fälle hat die Finanzverwaltung seit längerer Zeit Richtlinien erlassen, die die bisherige Vertragspraxis auf ihre Vertragskonzepte abgestimmt hat mit der Folge, daß das § 15 a-Gesetz praktisch für keine der professionell konzipierten GbR-Fonds angewendet wurde. Neuerdings sieht sich diese Praxis durch die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs in Frage gestellt. Der Bundesfinanzhof neigt nunmehr offenbar dazu, die Vergleichbarkeit der vertraglich eingeschränkten Haftung eines BGB-Gesellschafters mit der gesetzlich eingeschränkten Kommanditisten-Haftung schon auf einer niedrigeren Stufe zu bejahen.

8154 Fondskonzeptionen der geschilderten Art eine "gerechte" steuerliche Würdigung zukommen zu lassen, fällt Gesetzgeber, Finanzverwaltung und Steuergerichten schwer. Je nach Volumen und Einzelausgestaltung läßt sich das gemeinsame Halten von Immobilienbesitz eher mit dem Engagement eines Einzelinvestors vergleichen, erreicht aber rasch Dimensionen, die den Fonds in die Nähe von Körperschaften rücken. Damit geraten geschlossene Immobilienfonds in die Nachbarschaft von Rechtsformen, die gerade auch mit Blick auf die Verlustberücksichtigung und die Versteuerung von Veräußerungsgewinnen gänzlich unterschiedliche steuerliche Folgen haben. Es kommt hinzu, daß die Praxis das vertragliehe Fondskonzept häufig an der Maximierung von Steuerersparnissen ausrichtet und damit den Widerstand der Steuerbehörden geradezu provoziert. Daß es sich hier um steuerliches "Grenzgängertum" handelt mit dem Ziel, Steuerarbitragevorteile zu verwirklichen, zeigt sich auch daran, in welch aufgeblähtem Umfang es den Fondsinitiatoren gelingt, sogenannte Soft-Costs bei den Anlegern durchzusetzen. (Hier mögen aber auch Irrtümer über die Steuerwirkungen eine Rolle spielen.)

Andererseits dürfen solche Erscheinungsformen nicht den Blick dafür trüben, daß es durchaus Gestaltungen gibt, bei denen das Ziel der Steuerarbitrage in den Hintergrund tritt. Dort stehen der Erwerb und die Verwaltung einer größeren Wohnimmobilie im Vordergrund, die eben nur möglich sind, wenn sich mehrere zusammentun und ihr Eigenkapital zusammenwerfen. Von einem

solchen Fall wird man um so eher ausgehen können, je personalistischer eine Fondsgesellschaft strukturiert ist. Umgekehrt werden Publikumsgesellschaften mit großen Fondsvolumen eher dazu konzipiert, den Gesellschaftern die Maximierung von Steuerersparnissen zu ermöglichen. Vor diesem differenzierten Ausgangsbefund wird gerade auch die jüngere Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs als ein Versuch verständlich, das Geben und Nehmen von Investor und Fiskus in ein einigermaßen ausgewogenes Verhältnis zu bringen.

8155 Einen durchschlagenden Anlaß, daß sich der Steuergesetzgeber des geschlossenen Immobilienfonds annimmt und gleichsam ein neues und eigenständiges Steuermodell schafft, sieht die Kommission nicht. Vielmehr ist zu erwarten, daß sich durch ihren Vorschlag, die degressive Abschreibung auf Gebäude abzuschaffen und für die Herstellung und den Ersterwerb einer Immobilie durchgängig eine lineare Abschreibung von 4 vH einzuführen, die steuerlichen Auswüchse in Form bestimmter Fondskonzepte mindern dürften.

Unabhängig davon empfiehlt die Kommission Maßnahmen, die den Investoren mehr Rechtssicherheit über die zukünftige steuerliche Behandlung ihres Engagemeuts geben. Auf Dauer gesehen ist es kein guter Weg, wenn die Finanzverwaltung mit dem Mittel der Rechtsunsicherheit gegen Steuerarbitrageure vorgeheu muß. Zwar überläßt es die Finanzverwaltung im sogenannten Zusagenerlaß dem Ermessen der Finanzämter, "verbindliche Auskünfte über die steuerliche Beurteilung genau bestimmter Sachverhalte zu erteilen, wenn dafür im Hinblick auf die erheblichen steuerlichen Auswirkungen ein besonderes Interesse hesteht." Verbindliche Auskünfte werden aber nicht erteilt "in Angelegenheiten, bei denen die Erzielung eines Steuervorteils im Vordergrund steht." Letzteres dürfte insbesoudere auf Fondskonzepte, die Sonderabschreibungen in Anspruch nehmen, zutreffen. Die Kommission schlägt vor, für die steuerliche Beurteilung von Immobilienfonds, die Wohnungsinvestitiouen zum Gegenstand haben, wenigstens grundsätzlich auf diese Einschränkung zu verzichten. Daß Sonderabschreibungen in Anspruch genommen werden und in der Anfangsphase Verluste entstehen, darf noch kein Grund sein, einem Fondsinvestor vor Eingehen seines Engagemeuts die geboteue Klarheit darüber zu verweigern, ob mit einer steuerlichen Anerkennung zu rechnen ist oder nicht. Dabei mögen durchaus strenge Maßstäbe, wie sie etwa die bisherige Liebhaberei-Rechtsprechung prägen, angewandt werden.

Ob es darüber hiuaus geboten ist, steuerliche Rechtssicherheit auch durch Präzisierung der anzuwendenden materiellen Beurteilungskriterien anzustreben, erscheint vordergründig wünschenswert, wäre aber schon deshalb zweifelhaft, weil das Spektrum möglicher Gestaltungsformen äußerst breit ist. Derartige Klarstellungen sollten sich – wenn überhaupt – auf den organisationsrechtlichen Rahmen von Fondsgesellschaften beziehen, etwa auf die Frage der Vorschaltung von Treuhändern und den steuerlichen Konsequenzen daraus.

II. Die Besteuerung des Grundvermögens

1. Die Grunderwerbsteuer

8201 Die Grunderwerbsteuer ist eine Transaktionssteuer, denn der Tauschvorgang als solcher wird steuerlich belastet. Je häufiger eine Immobilie den Eigentümer wechselt, desto höher ist die Steuerlast, die sie unter ansonsten gleichen Bedingungen zu tragen hat. Wohnungspolitisch wäre es sinnvoll, den Verkehrsvorgang steuerlich zu verbilligen, so daß auch an eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer zu denken ist. Dabei wäre zu berücksichtigen, daß das Grunderwerbsteueraufkommen, das in die Hanshalte der Länder (und nach näherer finanzausgleichsrechtlicher Regelung von diesen in die Haushalte der Gemeinden) fließt, derzeit circa 4,2 Milliarden DM beträgt und daher an ein Aufkommenssurrogat gedacht werden müßte.

Vor voreiligen Reformempfehlungen ist freilich zu warnen. Es müssen nämlich die steuergesetzlichen und EG-rechtlichen Verknüpfungen mit der Umsatzsteuer bedacht werden.

Eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer würde den Druck auf die Bundesregierung massiv erhöhen, die in der 6. EG-Richtlinie ausnahmsweise zugelassene Befreiung des Grundstücksverkehrsgeschäftes von der Mehrwertsteuer auslaufeu zu lassen. Die 6. EG-Richtlinie (im Art. 4 III) geht davou aus, daß auch Grundstücksveräußerungen durch einen Nichtuuternehmer der Mehrwertsteuer unterliegen könneu. Als steuerbare Grundstücksveräußerungen werden die Lieferung von Baugrundstücken und die Lieferung von Gebäuden und Gebäudeteilen, sofern sie vor dem Erstbezug erfolgt, verstandeu, wobei es in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten bleibt, den Begriff des Baugrundstücks sowie den des Erstbezugs zu definieren.

Zwar ergibt sich aus diesem gemeinschaftsrechtlichen Befund, daß eine Umsatzsteuerbarkeit von Grundstücksumsätzen bei einer Abschaffung der Grunderwerbsteuer nur partiell zum Zuge kommen würde. Gleichwohl ist die Kommission der Auffassung, daß man an der Iustitution der deutschen Grunderwerbsteuer nicht rühren sollte, da insgesamt eine Verteuerung der Transaktionen am Bodenmarkt zu erwarten wäre.

8202 Auch großflächige Steuerbefreiungen für den Wohnungsbau – etwa nach dem Vorbild der früheren Gruuderwerbsteuerbefreiung "zur Bebauung" – erscheinen steuerpolitisch schwer durchsetzbar, weil die Grunderwerbsteuerreform 1983 den Wegfall fast aller Befreiungstatbestände mit einer Verminderung des Steuersatzes vou 7 vH auf 2 vH verkoppelt hat. Immerhin würden in einem solchen Falle circa 30 vH des Grunderwerbsteneraufkommens entfallen.

Zu denken ist allerdiugs an punktuelle Befreiungen. Bei der Einschaltung eines Bauträgers ist nach der inzwischen gefestigten Rechtsprechung des Buudesfinanzhof ("Vertragsbündeltheorie") das gleiche Grundstück regelmäßig zweimal Gegenstand des Erwerbsvorgangs: einmal uubebaut uud einmal bebaut. Eine Anrechnung der Steuer aus dem ersten Erwerbsvorgang wäre wohuungspolitisch wünschenswert.

Zu denken ist auch daran, Grundstücksgeschäfte zwischen Gemeinde und Privaten außerhalb eines förmlichen Umlegungsverfahrens aus Gründen der Bodenordnung (sog. "freiwillige Umlegung") steuerfrei zu stellen. Bislang sind nur Verkehrsvorgänge im Rahmen des gesetzlich geregelten förmlichen Umlegungsverfahrens mit einem Eigentumsübergang kraft Gesetzes grunderwerbsteuerbefreit (§ 1 I Nr. 3 Satz 2 Buchst. b GrEStG).

2. Ersatz der Grundsteuer durch eine Bodenwertsteuer

8203 Die Grundsteuer ist eine geeignete Kommunalsteuer, weil Grundstückswerte und die Nutzbarkeit von Grundstücken in vielfältiger Weise durch Kommunalpolitik beeinflußt werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Grundsteuern örtlich zu differenzieren, ohne daß dadurch größere Nebenwirkungen entstehen. Die Grundsteuer als Kommunalsteuer wird häufig mit einem Äquivalenzargument gerechtlertigt: Grundstücke erfahren - anders als sonstiges Vermögen - durch die Kommunen ständig spezielle "Vorleistungen". Diese Vorleistungen ermöglichen die Nutzbarkeit von Grundstücken. Sie reichen von den überregionalen Infrastrukturnetzen bis hin zu der Pflege von Straßenbäumen. Der Begriff der "Vorleistung" ist dabei nicht eng zu sehen. Auch indirekt trägt die Gemeinde zum Wert von Grundstücken bei, indem sie sich als Standort für Bewohner und für das Gewerbe attraktiv macht und auf diese Weise zur Zahlungsbereitschaft der Grundstücksnutzer an diesem Standort beiträgt. Nur ein Teil dieser Leistungen der Gebietskörperschaften wird durch spezielle Gebühren und Beiträge abgegolten. Ein großer Teil - vor allem Leistungen betreffend, die nicht individuell zurechenbar sindwird aus allgemeinen Steuern wie eben auch der Grundsteuer finanziert. Mit letzterer wird dem Äquivaleuzgedanken insbesondere dadurch Rechnung getragen, daß sie unwittelbar in die kommunalen Kassen fließt und die Gemeinde durch ihr Hebesatzrecht das Aufkommen selbst bestimmt. Gemessen an dem Aufwand der Gebietskörperschaften, der nicht Umverteilungszwecken dient und wo immer möglich nach Äquivalenz-Gesichtspunkten abgegolten werden sollte, ist die Grundsteuer mit einem Gesamtvolumen von circa 11 Milliarden DM eine Steuer von geringem Aufkommen.

Augesichts der langen Besteuerungstradition und der festen Verankerung der Grundsteuer im kommunalen Einnahmesystem konzentrieren sich die folgenden Überlegungen auf die Frageu der Ausgestaltung der Steuer, insbesondere auf die Bemessungsgrundlage, und die sich daraus ergebenden möglichen Wirkungen auf den Wohnungsmarkt und die Wohnungsbauinvestitionen.

8204 Die Grundsteuer und ihre Ausgestaltung haben für die Funktionsweise des Wohnungsmarktes eine erhebliche Bedeutung. Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ist gegenwärtig der Wert von Grund und Boden einschließlich der aufstehenden Gebäude, wobei für diese Werte die auf der Grundlage des Bewertungsgesetzes ermittelten Einheitswerte maßgebend sind. Bei Mietwohngrundstücken wird dieser Einheitswert als pauschalierter Ertragswert

ermittelt. Bei eigengenutzten Einfamilienhäusern gilt von einem gewissen Qualitätsstandard an ein Sachwertverfahren.

Mietrechtlich hat die Grundsteuer den Charakter von Betriebskosten und kann regelmäßig voll überwälzt werden. Das sollte auch so sein. Allerdings wird deshalb die Grundsteuer in der wohnungspolitischen Diskussion oft als unsoziale und regressive Steuer bezeichnet.

Langfristig kommt es freilich auf sehr viel mehr an. Die wegen der Grundsteuer höheren Bruttomieten haben für sich genommen eine negative Rückwirkung auf die Wohnungsnachfrage. Der möglicherweise verbesserte Wohnwert in der Gemeinde, den diese mit Hilfe der Grundsteuereinnahmen zustande bringt, wirkt sich positiv auf die Wohnungsnachfrage aus. Der Saldo ist durchaus offen. Bleibt der positive Gegenposten gering, so kann eine Vollüberwälzung auf die Dauer nicht gelingen und es kommt zu einer Minderung der Grundstückswerte. Nachteilig au der derzeitigen Grundsteuer ist, daß sie auch eine Steuer aufs Investieren ist; denn sie erhöht sich, wenn ein Gebäude errichtet oder verändert wird und damit der Einheitswert steigt. Nachteilig ist außerdem, daß die Eigentümer unbebauter Grundstücke von einer Beteiligung an den kommunalen Lasten weitgehend verschont bleiben, solange sie nicht bauen.

8205 Gegenüber der gegenwärtigen Regelung ergäben sich wichtige Unterschiede, wenn man die Bemessungsgrundlage verändert und die Grundsteuer allein auf den Bodenwert erhebt.

- Da eine Bebauung die Steuerbelastung nicht erhöht, entfällt die Diskriminierung des Bauens, wie sie durch die derzeitige Grundsteuer gegeben ist.
- Das Halten von unbebautem Grundbesitz wird relativ teurer. Grundstücke als "Wertaufbewahrungsmittel" werden im Vergleich zu ihrer Verwendung als Wohnbaugrundstücke unattraktiver, da die eine Verwendung steuerlich entlastet, die andere zusätzlich belastet wird. Die Erhöhuug der Steuerlast auf unbebauten Boden erhöht zudem bis zu einem gewissen Grade den Liquiditätsdruck auf die Eigentümer. Aus beiden Gründen darf damit gerechnet werdeu, daß mehr Boden Bauzwecken zugeführt wird.
- Die Steuerbelastung ist anders auf die einzelnen Grundstücke verteilt. Unbebaute Grundstücke uud Grundstücke mit sehr hohem Bodenwertanteil werden im Vergleich zu Grundstücken mit niedrigem Bodenwertanteil stärker belastet als unter der heutigen Grundsteuer. Da mehrgeschossige Wohngebäude gegenüber Einfamilienhäusern steuerlich entlastet werden, werden bei einer aufkommensneutralen Reform im Ergebnis die Nebenkosten von Eigentümer- und Mieterhaushalten in Geschoßwohnungen gesenkt. So beträgt bei Geschoßwohnungen der Anteil der Bodenpreise am Gesamtwert um 15 vH, während dieser Anteil bei Einfamilienhäusern die Größenordnung von 30 vH bis 50 vH erreichen kann. ⁵ An der rechtlichen Regelung, daß

⁵ Beispiel 1: Steuer von Bodenwert in einem Einfamilienhausgebiet; GFZ 0,5; Bodenwert 1.000 DM/m²; Bodenwert pro m² Bruttogeschoßfläche 2.000 DM;

Unter der Annahme, daß die Bruttogeschoßfläche pro Person 50 m² beträgt, ergibt sich ein Bodenwert pro Person von 100.000 DM.

die Bodenwertsteuer als Teil der Betriebskosten zu behandeln ist, braucht nichts geändert zu werden.

8206 Die Kommission schlägt die Umsetzung dieses Konzeptes einer Bodenwertsteuer vor, wobei sie davon ausgeht, daß damit kein zusätzliches kommunales Finanzierungsinstrument geschaffen wird. Vielmehr sollte eine Systemumstellung prinzipiell aufkommensneutral bleiben. Gleichwohl würden sich aus den vorgenannten Wirkungen einer Bodenwertsteuer starke Belastungsverlagerungen und damit erhebliche Übergangsprobleme ergeben.

So würden von den Mehrbelastungen insbesondere ältere Menschen betroffen, die zur Alterssicherung unter Hinnahme eines hohen Konsumverzichts Wohneigentum erworben haben (Hinweis: Rund eine Million alleinstehende ältere Menschen leben in Eigenheimen). Vor diesem Hintergrund wäre die Einführung einer Bodenwertsteuer wahrscheinlich nur durchsetzbar, wenn in einem längerem Übergang subjektorientierte Härteklauseln eingeführt werden. Beispielsweise könnte man die Mehrbelastung durch die Steuer im Übergang auf 100 vH der bisherigen Grundsteuer begrenzen und subjektive Befreiung für Haushalte mit niedrigem Einkommen, insbesondere für ältere Haushalte vorschen.

Zudem ist zu berücksichtigen, daß der Gesetzgeber über etwa drei Jahrzehnte hinweg Neubewertungen von Grundstücken unterlassen hat. Zahlreiche Investoren und Eigenheimbesitzer haben sich in langfristigen Dispositionen auf diese Steuerbasis eingestellt. Bei einer abrupten Änderung würden vorangegangene Dispositionen entwertet. Sprunghafte Belastungen würden von den Betroffenen als eine "Strafsteuer" empfunden. Die über mehrere Jahrzehnte nicht vorgenommenen relativen Belastungsveränderungen können deshalb nicht zu einem Stichtag in "einem Sprung" nachgeholt werden. Es sind daher in jedem Fall – und unabhängig von subjektiven Härteklauseln – längere Anpassungs- und Übergangsfristen erforderlich.

Wahrscheinlich ergäbe sich ein erheblicher Widerstand der Inhaber von Eigenheimen in den Großstädten, weil vor allem dort die Belastungsverschiebungen auftreten würden; denn wo Geschoßwohnungen vorherrschen, entfällt relativ viel Gebäudewert auf die kommunale (Grundsteuer-) Bemessungsgrundlage und muß durch eine entsprechend höhere Mehrbelastung des Bodens ausgeglichen werden. In Dörfern und Kleinstädten mit einer Mehrheit von Haushalten, die in Eigenheimen leben, wären die Belastungsverschiebungen wohl geringer.

8207 Eine Bodenwertsteuer führt bei der Bebanung nicht zu einer Mehrbelastung. Das Halten von Grundstücken verteuert sich. Bei einem ausreichenden

Angebot von bebaubaren Grundstücken kann man daher davon ausgehen, daß die Nachfrager geringere Preise entrichten und die Steuer in Gestalt geringerer Bodenpreise auf die Veräußerer zurückgewälzt wird. Da sich das Halten von Bauland insgesamt verteuert und Investitionen nicht zu Steuererhöhungen führen, dürften Grundstücke im Durchschnitt zügiger bebaut werden. Insgesamt können die Eigentümer von Boden der Steuerlast nicht ausweichen. Anders als bei einer Besteuerung von Arbeit und Kapital sind Angebotsverringerungen nicht möglich. Von daher sprechen gute Gründe dafür, daß eine Grundsteuer auf den Bodenwert Investitionen im Mietwohnungsbau nicht verteuert. In jedem Fall entstehen Mehrbelastungen bei Alteigentümern, die Boden in hochwertigen Lagen mit lockerer Bebauung besitzen.

Wenn schließlich die Bemessungsgrundlagen einer Bodenwertsteuer zeitnah angepaßt werden, würden auch die Steuereinnahmen der Gemeinden entsprechend der Wertentwicklung des Bodens steigen. Daraus ergäbe sich wohl im politischen Ergebnis ein erhöhter Anreiz, Bauland im ausreichenden Umfang bereitzustellen. Zumindest würden die Widerstände gegenüber einer Ausweisung von Bauland geringer sein.

8208 Eine Diskussion über das derzeitige einheitswertabhängige Bewertungssystem und seine fiskalischen Verzerrungen soll an dieser Stelle nicht aufgegriffen werden. Immerhin würde eine Steuer auf den reinen Bodenwert die bisherige Anknüpfung der Grundsteuer an den Einheitswert (der auch das aufstehende Gebäude erfaßt) entfallen lassen und könnte besser als die bisherige einheitswertabhängige Grundsteuer auf der Grundlage jeweils zeitnah ermittelter Werte erhoben werden. Durch die Gutachterausschüsse und die Bodenrichtwertkarten werden die Wertentwicklungen am Bodenmarkt ständig erfaßt und fortgeschrieben. Diese Werte könnten in die Bemessungsgrundlage der Bodenwertsteuer übernommen werden.

Im Vergleich zur Wertermittlung einer Bodenwertsteuer ist der Verwaltungsaufwand einer zeitnahen Wertermittlung für bebaute Grundstücke höher – dies unbeschadet dessen, daß die schwierigen Verfahren, die in der Bundesrepublik bei der Ermittlung von Einheitswerten praktiziert wurden, ohnehin nicht erforderlich sind.

8209 Das geltende Grundsteuerrecht sieht für land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz eine doppelte Privilegierung vor: Auf einen nach Durchschnittssätzen ermittelten Einheitswert, der wesentlich geringer ist als der Wert anderer Grundstücke, wird auch ein geringerer Hebesatz angewendet (Grundsteuer A) als der, der für den übrigen Grundbesitz (Grundsteuer B) gilt. Es ist davon auszugehen, daß eine Sonderstellung des land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes auch nach einer Umstellung des allgemeinen Systems auf eine Bodenwertsteuer bestehenbleibt – was sachlich nicht unbedingt gerechtfertigt werden kann, aber angesichts der politisch schwer überwindbaren Hindernisse naheliegt. Gleichwohl empfiehlt sich die Frage, wann der land- und forstwirtschaftliche Grundbesitz aus der Grundsteuer A ausscheidet, etwas anders als bisher zu beantworten. Nach § 69 BewG unterliegen land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen der erhöhten Grundsteuer, wenn anzunehmen ist, daß sie

Beispiel 2: Steuer von Bodenwert in einem Geschoßwohnungsgebiet (Altbauten); GFZ 2,0; Bodenwert ebenfalls 1.000 DM/m²; Bodenwert pro m² Bruttogeschoßfläche 500 DM;

Unter der Annahme, daß die Bruttogeschoßfläche pro Person 35 m² beträgt, ergibt sich ein Bodenwert pro Person von 17.300 DM.

Das Beispiel macht deutlich, daß eine Bodenwertsteuer in Stadtregionen erhebliche Belastungsunterschiede zwischen dicht bebauten Altbaugebieten und locker bebauten Villengebieten mit sich brächte. Dies ginge mit Verschiebungen gegenüber der Belastung bei der heutigen Grundsteuer einher.

"spätestens nach zwei Jahren anderen als land- und forstwirtschaftlichen Zwekken dienen werden". Dieser Nachweis einer Zweijahresfrist der Bebauung ist, da er im Subjektiven gründet, schwer zu erbringen. De facto verbleibt daher der land- und forstwirtschaftliche Grundbesitz regelmäßig bis zur Veräußerung

für Bauzwecke in der günstigeren Grundsteuer A.

Wenn es zu einer Umstellung des allgemeinen Grundsteuersystems zu einer Bodenwertsteuer kommt, es aber weiterhin bei der Grundsteuer A für den land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz bleibt, so schlägt die Kommission vor, den Übergang von dem einen in das andere System auf eine rechtlich klarere und daher objektive Grundlage zu stellen. Zu denken ist daran, den Übergang zu dem Zeitpunkt stattfinden zu lassen, in dem eine Bebauung des betreffenden Grundbesitzes rechtlich möglich ist.

3. Einheitswertabhängige Steuern

8210 Einheitswerte des Grundvermögens gehen vor allem in die Bemessungsgrundlagen von Grundsteuer, Vermögensteuer sowie von Erbschaft- und Schenkungsteuer ein. Was die Abschreibungsmodelle in den siebziger Jahren waren, sind in den achtziger und neunziger Jahren die Gestaltungsmöglichkeiten, die das einheitswertabhängige Bewertungsrecht eröffnet. Dieses gilt deshalb, weil die derzeit geltenden Einheitswerte zum Bewertungsstichtag 01. 01. 1964festgestellt und zwischenzeitlich lediglich um einen 40-prozentigen Zuschlag erhöht worden sind (§ 121 a Bewertungsgesetz (BewG)).

8211 Nach einer neueren Kaufpreisuntersuchung der Bundesregierung machen die Einheitswerte nur einen geringen Bruchteil der aktuellen Verkehrswerte aus. Das zeigt die Tabelle 8.2 (unter Ausklammerung der Verkäufe von land- und forstwirtschaftlich genutztem Grundbesitz, der in aller Regel noch wesentlich niedriger bewertet ist).

Grundstücke sind, obwohl sie von der Vermögensteuer und der Grundsteuer erfaßt werden, wegen ihres niedrigen Einheitswertes gegenüber Vermögensgegenständen, die mit einem marktnahen Wert in die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer eingehen (z.B. Aktien, festverzinsliche Wertpapiere) steuerlich deutlich privilegiert. Zwar könnte man unter wohnungspolitischen Gesichtspunkten versucht sein, hierin einen wünschenswerten steuerlichen Anreiz zu erkennen. Dazu paßt aber überhaupt nicht, daß es die unbebauten Grundstücke sind, die am besten abschneiden, weil hier die Unterbewertung am größten ist.

8212 Die Wertverzerrungen schlagen am stärksten bei der Vermögensteuer und der Erbschaft- und Schenkungsteuer zu Buche. Wer zum Beispiel Familienangehörigen oder anderen nahestehenden Personen Vermögen schenken oder durch Erbschaft übereignen will, tut gut daran, das Schenkungs- beziehungsweise Erbschaftspaket zu einem beträchtlichen Teil mit Grundstücken – möglichst unbebaut – zu füllen. Da die auf dem Grundstück lastenden Schulden nicht an der Unterbewertung teilnehmen, sondern mit ihrem Nennwert an-

Tabelle 8.2: Die Einheitswerte als Prozentsatz der Verkehrswerte

	Einheitswerte in vH der aktuellen Verkehrswerte				
	im Ertragswertverfahren	im Sachwertverfahren			
Einfamilienhäuser	12,49	20,58			
Zweifamilienhäuser	11,67	25,51			
Mietwohnungen	11,50	15,56			
Geschäftsgrundstücke	15,23	20,60			
Mischgrundstücke mit unter 50 vH betrieblicher Nutzung	13,11	16,81			
Mischgrundstücke mit über 50 vH betrieblicher Nutzung	14,83	19,01			
Eigentumswohnungen	12,68	13,21			
unbebaute Grundstücke	8,9	05			

Quelle: Jakob, Möglichkeiten einer Vereinfachung der Bewertung des Grundbesitzes sowie Untersuchung einer befristeten Anwendung von differenzierteu Zuschlägen zu den Einheitswerten, BMF-Schriftenreihe Heft 48, Bonn 1993, S. 65.

gesetzt werden, können per saldo ohne weiteres negative Werte aus dem Grundvermögen entstehen, die mit dem Wert anderer Nachlaßgüter zu verrechnen sind. So gelingt es unter Umständen, durch geeignete Zusammensetzung der Erbschaft die Bemessungsgrundlage unter dem Freibetrag zu halten; die Erben oder die Beschenkten werden durch Steuerfreiheit belohnt. Gleiches gilt mutatis mutandis für die Vermögensteuer.

8213 Um das Dilemma der eingefrorenen Einheitswerte zu lösen, könnte man zunächst an eine Anpassung der Einheitswerte denken. Doch das geltende Bewertungsrecht ist zu verwickelt. Es verursacht einen unverhältnismäßig hohen Veranlagungsaufwand bei Steuerbürgern und Finanzverwaltung. Alle bebauten und unbebauten Grundstücke in der Bundesrepublik neu zu bewerten, kann in kurzer Zeit nicht bewerkstelligt werden. Neue Einheitswerte erfordern zunächst eine möglichst radikale Vereinfachung der Bewertungstechniken. Dies gilt namentlich, wenn man die Verhältnisse in den neuen Ländern berücksichtigt.

Nicht zuletzt scheint auch die geeignete Bewertungskategorie für das Grundvermögen steuerpolitisch noch nicht ausdiskutiert zu sein: Es ist durchaus denkbar, den Ertragswert eines Grundstücks und nicht seinen gemeinen Wert im Sinne eines Tausch- oder Verkehrswerts als besteuerungswürdige Größe anzusehen. Auch der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat es in seiner jüngsten einschlägigen Entscheidung vom 14. 12. 1993 als erwägenswert bezeichnet, Grundstücke verschieden zu behandeln, je nachdem, ob sie ihrem Eigentümer verhältnismäßig hohe oder niedrige laufende Erträge bringen. Es

sei durchaus nicht ausgeschlossen, daß auch bei den vom Einheitswert abhängigen Steuern besondere Grundsätze gelten, wenn die daraus resultierenden Steuern nicht mehr aus dem Ertrag, sondern "aus der Substanz" gezahlt werden müßten.

Für eine beträchtliche Übergangsfrist wird man sich nach alledem auf eine Regelung einlassen müssen, die sich differenzierter Zuschläge auf die vorhandenen Einheitswerte bedient. Eine differenzierte Zuschlagsregelung ist eine verwaltungsökonomische Lösung mit wohnbaulandmobilisierenden Effekten, die zugleich der Maxime steuerlicher Lastengleichheit dient.

Auf ein Einheitswertverfahren als eine Wertfeststellung, die vor die Klammer der Veranlagung verschiedener Steuern gezogeu ist, könnte auch gänzlich verzichtet werden. Dazu müßten den Steuerarten, die heute auf die Einheitswerte des Grundvermögens zurückgreifen, spezifische Werte oder doch Bewertungsverfahren zugewiesen werden. Ohnehin ist jeder im Stenerrecht verwendete "Wert" nur wegen seiner Funktion, die er im Steuertatbestand zu erfüllen hat, bedeutsam. Größerer Bewertnngsaufwand wäre für Steuern mit hohem Zugriff, wie die Erbschaft- und Schenkuugsteuer, angemessen. Außerdem bietet sich eine Ad-hoc-Bewertung des hinterlassenen oder geschenkten Vermögens geradezu an. Hier würde diesen Steuerarten mit der Abschaffung der Einheitsbewertung sogar ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko genommen. Die Vermögensteuer, die historisch der eigentliche Anlaß war-Einheitswerte festzustellen, verursacht als periodische Steuer einen hohen Verwaltungsaufwand. Selbst wenn sie nicht ganz zeitnah erhoben werden kann, setzt eine sich ständig wiederholende Neubewertung ein einfaches Bewertungsverfahren voraus. Die Grundsteuer kann schon in ihrer bisherigen Form ohue Einheitswerte auskommen und ist in der von der Kommission vorgeschlagenen Form als Bodenwertsteuer ohnehin einheitswertunabhängig (Ziffern 8203ff).

8214 Man muß damit rechnen, daß das Bundesverfassungsgericht aus Gründen der steuerlichen Gerechtigkeit eine Anpassung der Einheitswerte verlangen wird. In der Logik nener Werte wird die Anpassung der auf die alten Werte ausgerichteten Elemente des Steuertatbestaudes des jeweiligen Steuergesetzes liegen müssen, insbesondere die Anpassung der Tarifelemente (Freibeträge und Steuersätze). Die Kommission sieht es allerdings nicht als ihren Auftrag an, speziell zu einer diesbezüglichen Anpassungsreform der Vermögensteuer und der Erbschaftsteuer Stellung zu nehmen. Zn einer Reform der Grundsteuer bat sie einen Vorschlag unterbreitet, der einheitswertunabhäugig ist und daher auch von einer Entscheidung der Bundesverfassuugsgerichts nicht unmittelbar betroffen wäre. Sollte es entgegen diesem Vorschlag bei der Grundsteuer alter Form verbleiben, müßte Vorsorge getroffen werden, daß eine Anpassung der Einheitswerte nicht zu einer dramatischen Erhöhung der Grundsteuerbelastung führt. Am einfachsten ließe sich das durch eine entsprechende Senkung der Hebesätze erreichen. Indessen haben die Gemeinden in ihrer Hebesatzpolitik einen grundgesetzlich garantierten Ermessensspielraum (Art. 106 VI 2 GG). Als weitere Möglichkeit bietet sich – ähnlich wie bei der Übernahme der seinerzeit neuen Einheitswerte 1964⁶ – eine Senkung der Steuermeßzahlen an.

Soweit es zu einer Erhöhung der Grundsteuerbelastung kommt, sind es die Alteigentümer, die von der Steuererhöhung getroffen werden. Gleichgewicht auf den Märkten für Vermögensgegenstände impliziert, daß die Renditeerwartung für einen Vermögensgegenstand derjenigen für alternative Anlagemöglichkeiten entspricht. Stets müssen sich nämlich die Preise handelbarer Vermögensgüter so einstellen, daß ihre erwarteten Nettorenditen nach Abzug aller Steuern zum Ausgleich kommen. Wenn die Einheitswerte und mit ihnen die Steuerbelastung unerwartet erhöht werden, sinkt sofort der Preis, den Neuerwerber zu zahlen bereit sind. Er sinkt so weit, wie es erforderlich ist, um trotz der vermiuderten Nettoerträge die gleiche prozentuale Reudite auf das eingesetzte Kapital sicherzustellen, wie sie in andereu Wirtschaftsbereichen erzielbar ist. Die Mechanismen des Marktes verhindern, daß Neueigentümer die Traglast der von ihnen zu zahlenden Steuern habeu.

Die Kapitalisierungsthese bezieht sich nnr auf die durchschnittliche Belastung aller Bodeneigentümer. Individuelle Be- und Entlastungen im Vergleich zum Durchschnitt verbleibeu bei den Betroffenen. Insoweit, aber auch nnr insoweit, kann es dem Gesetzgeber geliugen, durch die Änderung der Einheitswerte mehr Gerechtigkeit zu erzengen. Die Kommission empfiehlt deshalb, vor einer Änderung der Einheitswerte die durch eine Einheitswertänderung vermutlich eintretenden Preisrelationen zwischen Vermögeusgegenständen sorgfältig in Betracht zu ziehen und zu prüfen, ob und inwieweit die Gerechtigkeitsvorstellungeu, die den Anlaß für die Reform darstellen, auch danach noch erfüllt sind.

⁶ Vgl. ÄndGBewG vom 13. 08. 1965, BGBl. I 1965, 851; BewÄndG 1971 vom 27. 07. 1971, BGBl. I 1971, 1157.

301

Neuntes Kapitel: Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums

I. Der kluge Mann wohnt zur Miete

1. Der Blick aufs Ganze

9101 Für die alte Weisheit "der Kluge wohnt zur Miete" gibt es gewiß mancherlei Gründe. In jüngerer Zeit sind es nicht zuletzt steuerliche.

Die steuerliche Grundregelung für die selbstgenutzte Wohnung, sie als Konsumgut zu behandeln und also steuerfrei zn stellen, ist eigentlich als günstig anzusehen, für manche ist sie sogar sehr günstig - ein Privileg für das Wohneigentnm. Doch Privilegien gibt es auch für den Konknrrenten, die Mietwohnung. Es gibt Vergünstigungen, die nur für sie gelten. Und für viele Menschen schlägt das Privileg für das Wohneigentum nicht so stark zu Buche wie die mietsenkende Wirkung der steuerlichen Vergünstigungen, die die Investoren im Mietwohnungsbau und nur sie genießen und im Wettbewerb miteinander großenteils an die Mieter weitergeben müssen. Schon in einer Welt ohne Inflation ist das so. In vielen Fällen überwiegt hier noch der Vorteil aus der Steuerfreiheit des Konsumguts, das die eigengenutzte Wohnung darstellt Aber je höher die ständige Geldentwertung ausfällt und dementsprechend der Hypothekenzins, desto größer ist die Zahl an Menschen, die sich sagen müssen, daß sich das Wohnen in der eigenen Wohnung steuerlich nicht lohnt. Hinzu kommt ein quantitativ womöglich ganz besonders bedeutsamer Effekt, der zngleich schwer zu durchschanen ist: Die wichtigsten Steuervergünstigungen für die Mietwohnung, die Abschreibungserleichterungen nämlich, sind am wertvollsten in der Hand der Hochbesteuerten, am wenigsten wertvoll in der Hand derjenigen, die ihres niedrigen Einkommens wegen kaum oder gar keine Steuern zahlen. Der Steuervorteil für eine Wohnung wird maximiert, wenn nur der Hochbestenerte in die Eigenkapitalposition geht (und die Abschreibungsrechte geltend macht), der Niedrigbesteuerte hingegen in die Fremdkapitalposition (und zur Miete wohnt). Zum direkten stenerlichen Anreiz, das Wohnei gentum zu meiden, wenn man kein hohes Einkommen hat, kommt der indirekt wirksame Anreiz hinzu, der sich ans dem mietsenkenden Effekt solcher Maximierung von Steuervorteilen ergibt, jedenfalls dann ergibt, wenn und insoweit die Investoren des Mietwohnungsbaus im Wettbewerb miteinander stehen. Das Ganze wird überlagert durch das Angebot des Staates, jedem Bürger

einmal im Leben den Erwerb einer Wohnung zur Selbstnutzung mit einem beträchtlichen Steuergeschenk zu verbilligen, wenn er nicht sehr viel verdient. Das kann, muß aber nicht ansreichen, die Sogkraft hin zur Mietwohnung zu konterkarieren. Gleichzeitig wird ein anderer Segen des Staates, den der Steuerfiskus an jeden austeilt, zum Störenfried für den Wohnungspolitiker: die Verzehnfachung des allgemeinen Sparerfreibetrages. Sie hat die Schwelle enorm angehoben, ab der sich die Steuerfreiheit des Konsumguts Wohnung überhanpt als Anreiz erweisen kann, für und im Wohneigentum zu sparen.

9102 Diese vorgreifende Zusammenfassung und zugleich Auffaltung der hochkomplexen Problematik, die die steuerliche Position der selbstgenutzten Wohnung im Vergleich zur Mietwohnung kennzeichnet, soll dem Leser des folgenden Textes nnterwegs die Standortbestimmung erleichtern. Sie soll außerdem von vornherein den Sinn schärfen für die Schichten des Themas und die Osmose zwischen ihnen. Die Probleme so durchschaubar zu machen, daß sie leicht zu verstehen sind, kann man kanm hoffen.

Die Führungsrolle soll weiterhin die Frage haben: Was zieht die Menschen ins Wohneigentnm, was hält sie von ihm fern? Aber es sind nicht bloß Seitenblicke, die man anderen Fragen schuldet: Was trägt eine Regelung dazn bei, den steuerlich geschwächten Sparanreizen aufznhelfen? Mit anderen Worten: Inwieweit dient sie dem Ziel der intertemporalen Nentralität des Stenersystems? Weiter: Welche Wirkung hat eine Regelung auf die individuelle Wohnungsnachfrage? Verschiebt sie den Konsnm der privaten Hanshalte zugunsten einer besseren Wohnungsversorgung? Und: Tut sie das auch durch eine direkte Einwirkung auf das Wohnungsangebot? Wie ist der Einfluß auf das Mietenniveau? Wie derjenige auf die Immobilienpreise? Schließlich: Genügt eine Regelung den Grundpriuzipien der Besteuerung? Ist sie gerecht? Auch fiskalisch vertretbar? Am Ende muß dann noch der Versuch gemacht werden, zu Gesamturteilen zu gelangen. Doch zuallererst ist das gesetzliche Regelwerk genauer zu vergegenwärtigen, das auf den Prüfstand soll.

2. Das Regelwerk

9103 Die steuerliche Behandlung der selbstgenntzten eigenen Wohnung ist erst 1987 auf eine völlig neue Grundlage gestellt worden. Als Grundsatz gilt seither: Die zu eigenen Wohnzwecken genutzte Wohnung scheidet bei der Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung aus – die Wohnung ist Konsumgut, ihr Nutzwert wird der einkommensteuerlich irrelevanten Privatsphäre zugerechnet. Zngleich können die auf eine solche Wohnung entfallenden Kosten nicht mehr als Werbungskosten abgesetzt werden.

Trotz der Entscheidung für die Konsumgutlösung hat der Gesetzgeber die mit der früheren Nutzungswertbesteuerung verbundenen Stenerentlastungen – den Abzug erhöhter Absetzungen für Abnutzung als Werbungskosten nach § 7 b Einkommensteuergesetz -beibehalten wollen nnd dementsprechend mit dem § 10 e Einkommensteuergesetz einen neuen Sonderausgabentatbestand generiert. Auch die unbeschränkte Abzugsfähigkeit der vorweggenommenen

Werbungskosten ist in Gestalt der sogenannten Vorkostenregelung des § 10 e VI Einkommensteuergesetz praktisch erhalten geblieben. Znsätzlich wird seither das sogenannte Baukindergeld nach § 34 f Einkommensteuergesetz als progressionsneutrale Steuerschuldermäßigung gewährt.

Die Grundförderung nach § 10 e Einkommensteuergesetz sieht vor, daß für den Bau oder den Erwerb einer selbstgenutzten Neubauwohnung in den ersten vier Jahren 6 vH uud in den folgenden vier Jahren jeweils 5 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Hälfte der Grundstückskosten als Sonderausgaben von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden können. Weil die Bemessungsgrundlage auf insgesamt 330.000 DM begrenzt ist, sind dies bis zu 19.800 DM bzw. 16.500 DM jährlich, im Achtjahreszeitraum maximal also 145.200 DM. Als Neubauten gelten alle 1992 oder später fertiggestellten Gebäude. Bei älteren Objekten gilt eine reduzierte Bemessungsgrundlage von 150.000 DM, so daß höchstens viermal 9.000 DM und viermal 7.500 DM, im Achtjahreszeitraum also maximal 66.000 DM das Einkommen mindern.

Im gleichen Zeitraum dürfen für jedes Kind, das zum Haushalt gehört, jährlich 1.000 DM als Baukindergeld von der Steuerschuld abgezogen werden. Die Grundförderung ist demnach progressionswirksam gestaltet, die Kinderkomponente aber progressionsneutral.

Für bis zum 31.12. 1994 nenerstellte selbstgenutzte Wohnungen können darüber hinaus Schuldzinsen bis zu 12.000 DM für drei Jahre vom Einkommen abgezogen werden. Der Neubau lohnt sich also besonders, weil einschließlich der Grundförderung in den ersten drei Jahren etwa 32.000 DM je Jahr vom Einkommen absetzbar sind. Der Schuldzinsenabzug war von vornherein als vorübergehend gedacht und soll nicht verlängert werden.

Seit 1991 gilt für Grundförderung und Baukindergeld eine Einkommensgrenze. Einzelpersonen, die mehr als 120.000 DM, und Eheleute, die mehr als 240.000 DM steuerpflichtige Einküufte beziehen, werden nicht gefördert; nur der begrenzte Schuldzinsenabzug wird (bis Ende 1994) gewährt. Das Finanzamt ermittelt die Einkommensgrenzen für jedes Kalenderjahr neu. Grundförderung und Baukindergeld entfallen nur in dem Jahr, in dem die jeweilige Grenze überschritten ist.

Schließlich vermindern – betragsmäßig unbegrenzt – alle bis zum Einzug anfallenden sogenannten "Vorkosten" gemäß § 10 e VI Einkommensteuergesetz die Steuerschuld im Jahr der Zahlung. Dazu gehören Finanzierungskosten wie Schuld- und Bereitstellungszinsen, Damnum, Schätzkosten, Ausgaben für Gutachten, Bauhaftpflichtversicherung oder kommunale Gebühren. Wer ein gebrauchtes Objekt erwirbt, kann Ausgaben für Instandhaltung und Renovierung bis zu 15 vH des Gebäudepreises, maximal 150.000 DM, als Vorkosten geltend machen. Für die Vorkostenregelung gibt es keine Einkommensbegrenzung.

Die Steuerausfälle durch den Sonderausgabenabzug nach § 10 e Einkommensteuergesetz werden auf fünf Milliarden DM, die durch das Baukindergeld nach § 34 f Einkommensteuergesetz auf etwa eine Milliarde DM geschätzt.

3. Das eine Privileg: Die selbstgenutzte Wohnung als Konsumgut

9104 Das eine Privileg ist gar keines, wenn man die steuerliche Behandlung der selbstgenutzten Wohnung mit der anderer dauerhafter Konsumgüter vergleicht. Daß der Nutzen, den man aus der Wohnung zieht, die einem gehört, man köunte auch sageu die Mietersparnis, die sie einem verschafft, nicht besteuert wird, erscheint daun so selbstverständlich wie die Steuerfreiheit des Nutzens aus der Wohnungseinrichtung, aus einem Auto, aus einer Segeljacht, aus wertvollein Schmuck uud so fort. Der Steuerfiskus war dabei, als man das Einkommen erzielte, mit dem mau all diese Dinge bezahlen wollte. Und als man sie kaufte und bezahlte, war er ebenfalls dabei. Wenn man sie dann nutzt, will man ihn nicht schon wieder sehen.

Nicht weniger selbstverständlich ist dann freilich, daß der Eigentümer einer selbstgenutzten Wohnung nun anch seiuerseits dem Steuerfiskus nicht mit dem Wunsch nach einer steuermindernden Verlustverrechnung kommen kanu, wenu die Mietersparnis geringer ausfällt als die laufenden Betriebskosten zuzüglich Zinsaufwand im Falle einer teilweise durch Fremdkapital finanzierten Wohnung. Bei anderen dauerhaften Konsumgütern verhält es sich ja ebenso.

9105 Alles sieht ganz anders aus, wenn man die selbstgenutzte Wohnung nicht mit andereu dauerhaften Konsumgütern vergleicht, sondern mit einer Mietwohnung. Bei der Mietwohnung ist prinzipiell jeder Nutzen, der bei der Vermietung der Wohnung zuguusten des in ihr gebundenen Kapitals erwirtschaftet wird, Mark für Mark steuerpflichtig – was dem Eigenkapitalgeber zusteht (als Gewinn) bei ihm, was dem Fremdkapitalgeber zufließt (als Zinsen) bei diesem. Bei der selbstgenutzten Wohnung hingegen greift der Fiskus nur auf deu Teil des Kapital-"Ertrags" zu, der beim Fremdkapitalgeber ankommt. Der eigenfinanzierte Teil bleibt steuerfrei. Dieser Unterschied ist es, der gemeint ist, wenn vom Privileg der Steuerbefreiung des Selbstnutzers die Rede ist. An anderer Stelle wird näher darauf einzugehen sein, ob grundsätzlich auch eine steuerliche Gleichbehandlung von Mietwohnung und eigengenutzter Wohnung in Betracht käme, nämlich die Behandlung der eigengenutzten Wohnung als Investitionsgut.

Zur Besteuerung der Erträge gehört ganz zwangsläufig, daß Verluste im Rahmen der allgemeinen Regeln mit anderweitigen Einkünften des Steuerpflichtigen, gleichzeitigen, früheren oder späteren, verrechnet werden können. Wie erwähnt, hat der Selbstnutzer diese Chance prinzipiell nicht. Von daher sind die allseitigen Klagen zu verstehen, daß der Selbstnutzer nicht das Recht zum "Schuldzinsenabzug" hat. Diese Redeweise ist allerdings eher irreführend als erhellend. Es wird übersehen, daß sich die Frage des Abzugs von Schuldzinsen beim Selbstnutzer gar nicht stellt, jedenfalls nicht im üblichen Sinne. Der Schuldzinsenabzug ist Teil der Gewinnermittlung. Wer seinen "Gewinn" – hier also den Überschuß seiner Mietersparnis über die Betriebskosten zuzüglich Zinsaufwand – nicht zu versteuern braucht, braucht ihn auch nicht zu ermitteln. Ein Schuldzinsenabzug ohne Steuerpflicht für die Erträge wäre eine reine

Subvention. Was aber sicherlich zählt, ist der Umstand, daß der Selbstnutzer auch einen Verlust nicht steuerlich geltend machen kann. Da ein Verlust nicht das Normale ist, sondern das Ungewöhnliche, jedenfalls auf lange Sicht, muß man, solange nicht auch andere Aspekte wie die Steuervorteile für die konkurrierende Mietwohnung im Blickfeld sind, dabei bleiben: Die Steuerfreiheit der selbstgenutzten Wohnung ist eine günstige Regelung. Der Ausfall einer Verlustverrechnung ist nicht mehr als ein Abzugsposten zu dieser Aussage.

Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums

9106 Wenn man also feststellt, daß die Steuerfreiheit der impliziten Vermögenserträge aus einer selbstgenutzten Wohnung die Menschen ins Wohneigentum zieht, weg vom Wohnen zur Miete, so ist das eine richtige Feststellung Wer sein erspartes Geld für den Kauf einer Wohnung verwendet sowie für die Tilgung von Krediten, die er dabei zunächst noch aufzunehmen hat, erhält die "Erträge", den Nutzen, den er aus seiner Geldanlage zieht, steuerfrei. Wer statt dessen sein Geld in Staatsanleihen anlegt, um mit den ihm daraus zustehenden Zinsen seine Miete zu bezahlen, der erlebt, daß sein Geld für die Miete nicht reicht, weil der Staat einen Teil der Zinsen als Steuer für sich verlangt.

Wenn man allerdings noch einen Schritt weiter ginge und sagte, diese steuerliche Regelung begünstige, verstärke also, den Wohnungskonsum gegenüber der Entscheidung für den Konsum anderer Güter, so wäre das schon nicht mehr zutreffend. Denn alle anderen Konsumgüter werden ja nach den gleichen Regeln behandelt. Selbst ein reicher Mann, der erwägt, sein Geld in einer großen Villa anzulegen, um darin zu wohnen, statt sich etwa eine private Hochseejacht zu halten, hat keinen Anreiz, dies aus steuerlichen Gründen zu tun. In beiden Fällen hat er deu Nutzen steuerfrei. Richtig ist vielmehr nur, daß erst die Entscheidung, die eigengenutzte Wohnung steuerlich als Konsumgut zu behandeln, diese Neutralität herstellte.

Auch in bezug auf das Gesamtangebot an Wohnungen, soweit es das Mietenniveau beeiuflußt, ist die Konsumgutregelung gruudsätzlich neutral. Das gilt jedenfalls, wenn man es mit einem fuuktionstüchtigen Markt zu tun hat, der ebeu in dem Maße weniger Mietwohnungen bereitstellt, wie die Leute sich vermehrt Eigenheime baueu und deshalb keine Mietwohnung mehr brauchen. Die Gleichgewichtsbedingung ist freilich oft nicht erfüllt. Deshalb freut man sich in Zeiteu der Überschußnachfrage am Mietwohnungsmarkt über jeden Neubau, auch den für einen Selbstnutzer - weil dieser regelmäßig eine Mietwohnung freimacht.

Auf ein besonders wichtiges Gleis kommt man aber mit der Feststellung, daß die in Rede stehende Regelung die Sparaureize verbessert, die Anreize zur Vermögensbildung durch Entschuldung nämlich. Zinsen, die man aus versteuertem Geld zu bezahlen hat, fallen weg. Der steuerfrei bleibende Teil des Nutzens aus der Wohuung, der sich ja auf den eigenfinanzierten Teil der Wohnung beschränkt, wird größer. Der Sparanreiz für den Haushalt bemißt sich also nach dem volleu Zins, deu man durch Schuldentilgung erspart, nicht nur nach dem Zins nach Steuern, den man am Kapitalmarkt verdieuen könnte. Dies ist eine hochbedeutsame Sache. Man bedenke, daß Millionen Haushalte Wohnungsvermögen haben, auf dem mehr oder weuiger hohe Schulden liegen.

Sie alle haben einen von der Steuerpflichtigkeit von Vermögenserträgen vollständig unberührten und insoweit unbeeinträchtigten Anreiz zum Sparen solange sie noch Schulden zu tilgen haben. Denn sie ersetzen gleichsam, indem sie tilgen, einen steuerpflichtigen Teil ihrer Wohnung durch einen steuerfreien. (Dieser Vorzug fiele übrigens weg, wenn die Schuldzinsen des Eigennutzers vollständig abzugsfähig gemacht würden.) In der Sprache der Ökonomen: Die Steuerfreiheit der eigengenutzten Wohnung ist ein wichtiger Schritt in Richtung auf die intertemporale Neutralität der Besteuerung (Ziffern 8110ff). In einer analytisch strengen Sprechweise müßte man hiervon gewisse Abstriche machen. Strenggenommen ist hinzuzusetzen: Die Einführung des Konsumgutprinzips für die selbstgenutzte Wohnung hat die Menge der dauerhaft nutzbaren Konsumgüter vervollständigt, für die all dies gilt. Es handelt sich jedoch um eine so bedeutsame Vervollständigung, daß es vertretbar erscheint, sie auch hinsichtlich der effektiven Sparanreize als einen Fall eigener Art zu würdigen. Für die meisten anderen dauerhaften Konsumgüter stellt sich nämlich nicht die Frage, sie entweder zu mieten oder auf Abzahlung zu kaufen.

Der Anreizfehler aus der Besteuerung von Vermögenserträgen wird für alle Selbstnutzer geheilt, reiche wie weniger reiche. Wer ein hohes Einkommen hat und mithin einen hohen Grenzsteuersatz, der erfährt durch die Steuerfreiheit der eigengenutzten Wohnung eine große Anreizkorrektur, und er braucht sie auch, eben weil für ihn wegen seines hohen Grenzsteuersatzes der Anreizfehler, der aus der Steuerpflichtigkeit der Vermögeuserträge folgt, so groß ist. Wer ein geringes Einkommen hat, erfährt einen geringen Aureiz zum zusätzlichen Sparen; er braucht aber auch nur einen geriugen Anreiz dazu, weil seines niedrigen Steuersatzes wegen seine Sparueigung nicht stark beeinträchtigt ist. 9107 Es bleibt die Frage nach der Gerechtigkeit. Wird Gleiches gleich, Ungleiches angemessen uugleich behandelt? Und sind die Chancen, die Vorteile

zu nutzen, die die zu prüfende Regelung bietet, fair verteilt?

(1) Die Gründe, eine eigengenutzte Wohnung steuerlich als Konsumgut zu behaudeln, sind zugleich Gründe, hier gar kein Problem der Gerechtigkeit zu sehen. Auch dann nicht, wenu es um sehr aufwendige Wohnungen gehen sollte, die voll mit Eigenkapital finanziert sind. Ob hohes Vermögen an Konsumgütern besonders bestenert werden soll, wäre an anderer Stelle zu entscheiden, bei der Ausgestaltung der Vermögensteuer im besonderen, aber es wäre keine Frage, die sich speziell beim Wohnungsvermögen stellte.

(2) Auch die speziellen Gründe, die dafür sprechen, die Steuerfreiheit der impliziten Vermögenserträge aus einer eigengenutzten Wohnung zu begrüßen - weil sie nämlich eine Korrektur von steuerlichen Aureizsehlern hinsichtlich des Sparverhaltens der privaten Haushalte schafft -, sind Gründe, gegen die man Vorbehalte hinsichtlich der Frage der Gerechtigkeit an anderer Stelle zu erheben hätte. Wer, wie die Kommission, mit Rücksicht auf das Problem der intertemporalen Effizienz des Wirtschaftens keine Besteuerung normaler Vermögeuserträge will, diese Besteuerung im Grunde für eine Form der doppelten Besteuerung schon einmal versteuerter Einkommensteile hält, der gesparten nämlich, für den ist es zunächst einmal folgerichtig, dies auch beim Wohnungsvermögen zu befürworten und darin kein spezielles Problem der Gerechtigkeit in der Wohnungspolitik zu sehen. Und das hätte zu gelten ohne Begrenzung nach oben, was die Höhe des Einkommens oder die Größe des Vermögens. anbelangt.

Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums

(3) Aber es bleibt ein doppelter Rest. Erstens: Es ist staatliche Willkür, die Steuerfreiheit von normalen - hier impliziten - Vermögenserträgen allein im Bereich der eigengenutzten Wohnung und anderer Gegenstände des Konsumvermögens zuzngestehen und nicht allgemein. Für diese Willkür mag es gute Gründe geben, auch wohnungspolitische. Aber selbst gute Gründe sind nicht von vornherein immun gegen Zweifel an der Gerechtigkeit einer solchen Regelung. Zweitens: Einen Mangel an Gerechtigkeit hat man im besonderen darin gesehen, daß viele Menschen gar nicht die Chance haben, ihre Vermögenserträge steuerfrei zu erhalten, indem sie ihr Vermögen in der Form des - allmählich wachsenden - Eigenfinanzierungsanteils an einer selbstgenutzten Wohuung anlegen oder bilden. Wer nur geringes Vermögen hat und kein hohes Eiukommen, hat diese Chance zumeist nicht. Er hat selbstverständlich die Möglichkeit, audere dauerhafte Güter als Konsumvermögen zu erwerben. deren Nutzen ja ebenfalls steuerfrei anfällt. Aber wenn er dies aus steuerlichen Gründen täte, dann wäre damit doch häufiger eine Verzerrung der individuellen Konsumentscheidungen verbunden als beim Kauf einer Wohnung; denn sie braucht jeder, sei es als Mietwohnung oder eben als Wohneigentum.

9108 Die Korrektur eines Mangels an Gerechtigkeit der steuerlichen Grundregelung für selbstgenutzte Wohnungen muß und sollte nicht darin bestehen, daß diese Regelung selbst geändert wird, also etwa Grenzen hinsichtlich Einkommen oder Vermögen der Begünstigten oder der Größe und des Wertes der Wohnung eingezogen werden. Die Argumente für die geltende Grundregelung sind großenteils von so fundamentaler Art, daß dies eigentlich gar nicht in Betracht kommt. Aber es ist aufzubewahren, daß Anlaß besteht, an anderer Stelle des steuerlichen Regelwerks - und insoweit also nicht am Ursprung des Problems, sondern indirekt - die hier diagnostizierten Mängel in Sachen Gerechtigkeit zu berücksichtigen und nach Möglichkeit aufzufangen. Das ist freilich - ungewollt - schon geschehen durch eine Neuregelung, die mit Wohnungspolitik gar nichts zu tun hat, die Verzehnfachung des Sparerfreibetrages (Ziffer 9137ff).

4. Das andere Privileg: Die Investitionsförderung für Mietwohnungen

9109 Der für sich genommen vorteilhaften steuerlichen Regelung, die nur für die eigengenutzte Wohnung gilt, steht eine für sich genommen ebenfalls vorteilhafte steuerliche Regelung gegenüber, die nur für die Mietwohnung gilt. Das vorläufige Urteil, es gäbe einen Zug hin zum Wohneigentum aufgrund der dort geltenden steuerlichen Bedingungen, nimmt man diese für sich, ist also zu relativieren, unter Umständen ins Gegenteil zu verkehren, wenn die steuerlichen Bedingungen für die Mictwohnung mit im Bild sind.

9110 Das Kernstück der hier bedeutsamen steuerlichen Regelungen ist die

Förderung von Investitionen in den Mietwohnungsbau durch die Abschreibungsregelung im §7 V EStG. Dies ist eine Förderung, die in voller Breite ansetzt, bei den Investitionsausgaben nämlich. Zwar kommt sie direkt zunächst nur dem Eigenkapitalgeber zugute, der die stark beschleunigte Abschreibung, die das Steuerrecht zuläßt, bei seiner Gewinnermittlung geltend macht. Aber sie erstreckt sich auf den gesamten Kapitalaufwand, soweit dieser die Herstellungskosten umfaßt. Für eine vergleichende Betrachtung der steuerlichen Anreize, zur Miete zn wohnen oder Wohneigentum zu erwerben, ist dieser Befnnd von großer Bedeutung (Ziffer 9127, Abbildung 9.1). Denn die Vorteile, die die Steuerfreiheit der selbst genutzten Wohnung bietet, diese für sich genommen, bemessen sich allein nach der Höhe des eingesetzten Eigenkapitals; die Höhe der Investitionssumme ist im Prinzip irrelevant.

9111 Nimmt man die beiden von den Grundprinzipien der Besteuerung her ganz unterschiedlichen Regelungen zusammen ins Bild, so wird dentlich, daß es auf dreierlei besonders ankommt. Dabei wird von dem Einfluß der Grenzsteuersätze zunächst einmal abgesehen, um die Komplexität des Problems zu reduzieren (hierzu Ziffern 9121ff).

(1) Der Sog, der ins Wohneigeutum zieht und sich aus der dort geltenden Steuerfreiheit der impliziten Vermögenserträge, der Mietersparnis, ergibt, wird konterkariert durch das Förderangebot für die Mietwohnung gemäß §7V Einkommensteuergesetz, das dem Wohneigentümer verweigert wird.

(2) Wieviel von dem Sog noch übrig bleibt, häugt von der Höhe der Eigeukapitalquote und deren Veränderung durch Entschuldung ab, denn diese Quote bestimmt das Gewicht des Konsumgutprivilegs. In Abhängigkeit von der Eigenkapitalquote gibt es die Möglichkeit der Dominanz der Gegenkraft in Gestalt der an der Investitionssumme anknüpfenden Abschreibungserleichterung. Ein Förderwert der Abschreibungserleichterung von beispielsweise 25 vH der Investitionssumme - Eigenkapital und Fremdkapital - kann die volle Steuerfreiheit der impliziten Eigenkapitalerträge des Eigentümers ohne weiteres übertreffen, wenn die Eigenfinanzierungsquote niedrig ist und nur langsam steigt.

(3) Die Steuervergünstigung für den Mietwohnungsbau hat eine mietsenkende Wirkung. Man mag sie, was die Stärke angeht, unsicher nennen. Soweit es Wettbewerb unter den Investoren im Mietwohnungsbereich gibt, ist auf sie jedoch Verlaß. Ob es sich für den Haushalt am Ende eher lohnt, eine Wohnung zu erwerben oder zur Miete zu wohnen und Sparkapital zinstragend anzulegen, entscheidet sich ganz wesentlich hier. Denn für seine Entscheidung ist nicht relevant, wieviel der Staat dem Investor im Mietwohnungsbau zusteckt, sondern wieviel davon bei der Miete ankommt. Mit dem mietsenkenden Effekt der Investitionsförderung, und allein mit ihm, konkurriert die Steuerfreiheit der eigengenutzten Wohnung, letztere in ihrem Gewicht bestimmt von der anfänglichen und mit der Schuldentilgung wachsenden Eigenfinanzierung.

9112 Ein Abschreibungsrecht ist umso wertvoller, je weiter es über die vergünstigungsfreie, die sogenannte ökonomische Abschreibung hinausgeht (vgl. Kasten, Ziffer 8116). Sein Wert ändert sich also nicht nur dann, wenn es selbst

verändert wird, sondern auch, wenn sich die "ökonomische" Abschreibung verändert. Letzteres ist in einer allgemeinen Weise immer dann der Fall, wenn es Inflation gibt, jedenfalls in nominaler Rechnung. Die ökonomische Abschreibung stellt den Steuerpflichtigen so wie den Besitzer von Geldvermögen der seine Zinsen zu versteuern hat. Und dessen Position verändert sich durch Inflation radikal.

Der Geldvermögensbesitzer ist bei Inflation hart getroffen. Er kommt schon bei mäßig starker Inflation leicht auf eine Realrendite nach Steuern von nahe

Der Eigentümer einer selbstgenutzten Wohnung ist von der Inflation steuerlich direkt nicht betroffen. Er kann zwar in eine Liquiditätsklemme geraten. weil sein Zinsaufwand viel rascher steigt als sein Einkommen und seine Mietersparnis. Aber dies ist erstens kein Rentabilitätsproblem, und zweitens ist es nicht steuerlichen Ursprungs. Steuerlich gebeutelt ist allein sein Kreditgeber der Geldvermögensbesitzer. Richtig und wichtig ist freilich: Das Investment des Selbstnutzers ist hinsichtlich des fremdfinanzierten Teils steuerlich um nichts besser gestellt als das Geldvermögen, denn dieser Teil profitiert weder vom Konsumgutprivileg noch von Abschreibungsvergünstigungen.

Der Eigentümer eines Miethauses befindet sich in einer wiederum anderen Stellung. Er unterliegt aufgrund der geltenden Gewinnermittlungsvorschriften hinsichtlich seiner inflationsbedingt steigenden Mieteinnahmen der Scheingewinnbesteuerung, so wie der Geldvermögensbesitzer der Scheinzinsbesteuerung unterliegt (Ziffern 8132 und 9117). Gleichwohl ist er viel besser dran als dieser. Denn er erlebt eine Wertsteigerung an dem Sachvermögen, das ihm gehört, wenngleich nur eine nominale. Und hinsichtlich dieser Wertsteigerung ist er (zunächst) nicht steuerpflichtig; diese Wertsteigerung mindert die sogenannte "ökonomische" Abschreibung, aber sie mindert nicht die steuerlich zulässige. Man nehme beides zusammen: Die effektive Steuerbelastung der Mietwohnung wird durch Inflation größer - wegen der Scheingewinnbesteuerung –, aber weniger größer als die des Geldvermögens – wegen der Nichtbesteuerung des Wertzuwachses. Der reale Renditeanspruch, dem das Miethaus vor Steuern genügen muß, sinkt - jedenfalls wenn man als Maßstab die reale Rendite nimmt, die die Geldvermögensanlage erbringt. Für das Gewicht dieses Effekts spielt die Langlebigkeit einer Wohnung eine wichtige Rolle (Ziffer 8134).

Im allgemeinen ist schon bei einer geringeren Eigenfinanzierungsquote, als es ohne Inflation der Fall wäre, das Wohnen znr Miete aus steuerlichen Gründen attraktiver als der Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung. Dies ist so, es sei wiederholt, weil das selbstgenutzte Wohneigentum bezüglich seines nicht eigenfinanzierten Teils nicht besser gestellt ist als das Geldvermögen, wohl aber die Mietwohnung. Zwar hat bei Inflation im Prinzip jeder einen Anreiz, das Geldvermögen zu meiden und das Sachvermögen zu suchen. Wer aber hohe Schulden aufnehmen muß, wenn er eine Wohnung zur Selbstnutzung kaufen will, der leidet im Maße des fremdfinanzierten Teils seiner Wohnung, für den er erhöhte Zinsen zu zahlen hat und für den er keinerlei steuerliche Vorteile in Anspruch nehmen kann, genauso unter der Inflation, wie der von einer Inflation steuerlich so stark geschädigte Geldvermögensbesitzer, wohnt daher besser zur Miete und sucht für sein Erspartes einen Hort, in dem er auf günstigere Weise die Inflation übersteht.

9113 Dieser sehr komplexe Sachverhalt – den Basiseffekt der § 7 V-Abschreibung und den Einfluß der Inflation hierauf betreffend - führt in der öffentlichen Diskussion meist zu der klagenden Feststellung: Ja, so ist es, und das liegt daran, daß der Eigennutzer nicht das Recht zum Schuldzinsenabzug hat. Das ist streng genommen nicht richtig, aber es ist in aller holprigen Abkürzung auch nicht völlig falsch. Der eigentliche Grund für die (mögliche) Benachteiligung des Eigennutzers besteht nicht in einer Verweigerung des Schuldzinsenabzugs, sondern in der Verweigerung eines Steuervorteils, wie sie die Abschreibungsvergünstigung für den Mietwohnungsbau darstellt. In einer Welt ohne Abschreibungsvergünstigung stellt sich die Frage nach einem Schuldzinsenabzug für das Wohneigentum gar nicht, jedenfalls nicht als Frage der Gleichbehandlung von Wohneigentum und Mietwohnung.

Richtig ist allerdings, daß man dem Problem kompensationshalber am besten beikommt, wenn man auch dem Eigennutzer ein Recht zum – anteilsmäßig begrenzten - Schuldzinscnabzug einräumt. Es ist ein Schuldzinsenabzug, der nicht aus systematischen Gründen geboten wäre, sondern als Näherungslösung eines völlig sauber nicht lösbaren Problems zu verstehen wäre. Ein solcher "Nachteilsausgleich" trüge automatisch dem Umstand Rechnung, daß die Aufgabe, die zu erfüllen ist, um so kleiner ausfällt, je höher die Eigenfinanzierungsquote des Selbstnutzers ist. Man liefe Gefahr, die Förderung zu weit zu treiben, wenn man keine Rücksicht darauf nimmt, daß der Eigennutzer hinsichtlich des von ihm eingebrachten Eigenkapitals ohnehin schon völlig steuerfrei gestellt ist. Im übrigen wäre nur ein bestimmter Anteil der Schuldzinsen des Eigennutzers zum Abzug zuzulassen, wenn man nicht mehr will, als auf diese Weise indirekt auch dem Eigennutzer einen Fördervorteil zukommen zu lassen, der dem Förderwert der effektiven Abschreibungserleichterung für die Mietwohnung entspricht. Denn dieser Förderwert läuft im Regelfall, auf den hier abzustellen ist, ebenfalls nicht auf volle Steuerentlastung des in der Mietwohnung gebundenen Kapitals hinaus. Eine Begrenzung des Schuldzinsenabzugs dem Betrage nach wäre allerdings nicht sachgerecht.

9114 Die Rechnungen der Kommission zur Frage der effektiven Steuerbelastung alternativer Investitionsprojekte im Wohnungswesen und in der übrigen Volkswirtschaft erlauben es, sich eine quantitative Vorstellung davon zu machen, wie sich die gegebenen steuerlichen Bedingungen für die Mietwohnung, das eigengenutzte Wohneigentum und das Geldvermögen aus der Sicht potentieller Investoren darstellen.

Daraus ergibt sich, daß der individuelle Förderwert der § 7 V-Regelung im Falle einer dauerhaft im Eigentum des Investors gehaltenen Mietwohnung mit normalem Grundstücksanteil als Produkt aus reichlich 60 vH der Investitionssummen und dem maßgeblichen Steuersatz des Investors darzustellen ist, jedenfalls aus der Sicht des Konkurrenten der Mictwohnung, der Investition in das selbstgenutzte Wohneigentum. Dabei sind für den Realzins und die Inflationsrate sehr langfristige Mittelwerte zugrunde gelegt worden. Ein gleichwertiger Fördervorteil würde nach Maßgabe der Finanzierungsstruktur auch dem selbstgenutzten Wohneigentum zugute kommen, wenn dem neubauenden oder ersterwerbenden Selbstnutzer in Zeiten des Nachteilsausgleich gestattet wird, 60 vH seiner Schuldzinsen von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzusetzen. Auf die Bedentung möglicherweise unterschiedlicher Grenzstenersätze der beiden Investoren ist später einzugehen.

Eine Minderheit von Kommissionsmitgliedern hält es für sinnvoll, das Problem aus einem anderen Blickwinkel zn betrachten, ohne dabei jedoch die Schlußfolgerung bestreiten zu wollen. Sie erläutert ihre Meinung in Abschnitt 5 dieses Kapitels (Ziffern 9116ff).

9115 Wiederum ist auch der Kanon der weiteren Fragen zur Beurteilung der auf dem Prüfstand stehenden steuerlichen Regelungen durchzugehen, in diesem Falle rasch durchzugehen, weil von ihnen schon im vorigen Kapitel ausführlich die Rede war.

Ohne Zweifel hat die Investitionsförderung im Mietwohnungsbau, insoweit sie über das Maß hinausgeht, das auch den übrigen Sektoren der Volkswirtschaft zugute kommt, wegen ihrer angebotsvermehreuden und daher mietsenkendeu Wirkung einen Einfluß auf die Struktur des privaten Verbrauchs, und zwar zugunsten einer erhöhteu effektiven Wohnungsnachfrage. Diese Nichtueutralität ist von den Zielen der Wohnungspolitik her vermutlich gewollt.

Uneingeschränkt positiv ist die Wirkung in Richtung einer besseren intertemporalen Allokation der Ressourcen zu beurteilen, sprich einer verstärkten Kapitalakkumulation. Der Weg zu mehr Kapitalbildung über die Investitionsförderung ist zwar ein ganz anderer als der, den der Staat in anderen Fällen geht. Einmal prämiiert der Staat das Sparen, das andere Mal das Investieren, das dritte Mal entlastet er die Kapitalerträge. Dieses Nebeneinander ist durchaus unorganisch und erzeugt unerwünschte Kumulations- und Diskriminierungswirkungen. Aber solange sich der Staat nicht entschieden hat, welchem Weg er letztlich den Vorzug geben will, kann eine einzelne Maßnahme nicht ob dieser Systemlosigkeit getadelt werden.

In Sachen Gerechtigkeit gibt es bei der Investitionsförderung gemäß § 7 V EStG keine Sorgen außer denen, die sich an Auswüchse bei der Steuersatzarbitrage knüpfen, die aber hier zunächst ausgeblendet wurde. Der mietsenkende Effekt ist wohl auch unter dem Rubrum der Gerechtigkeit positiv zu beurteilen, da er auf eine Verringerung von Wohlstandsunterschieden an einer besonders auffälligen Stelle hinauslaufen dürfte.

5. Inflation, Selbstnutzung und Miete: Ein anderer Blickwinkel

9116 Die vorangehenden Überlegungen führen zu der Erkenntnis, daß die Inflation den kreditfinanzierten Teil der selbstgenutzten Wohnung stärker belastet als die Mietwohnung. Wegen der Bedeutung dieses Sachverhaltes für die noch abzuleitende Kommissionsempfehlung empfindet es eine Minderheit

von Kommissionsmitgliedern als nützlich, ihn noch aus einem anderen Blickwinkel darzustellen. Dazu dient dieser Abschnitt.

Es ist richtig, daß eine rein nominal orientierte Definition der ökonomischen Abschreibung die Implikation hat, daß die Inflation die Abschreibungsvergünstigungen im Mietwohnungsbau vergrößert. Dies gilt aber nicht im Hinblick auf die realen, inflationsbereinigten Größen. Aus realer Sicht verkleinern sich die Abschreibungsvergünstigungen. Es kommt zu einer Scheingewinnbesteuerung der Investition in den Mietwohnungsbau, wie es im achten Kapitel (Ziffer 8132) untersucht wnrde. Dies ist ein wichtiger Ausgangspnnkt für die nachfolgenden Überlegningen.

Ein anderer Ausgangspunkt liegt in der Erkenntnis, daß es im Marktgleichgewicht zumeist keinen großen Unterschied macht, ob der Nachfrager oder der Anbieter einer ökonomischen Leistung bestenert wird. Die Traglast der Steuer ist weitgehend unabhängig von der Zahllast, weil sich der Preis der Leistung zugunsten desjenigen, der die Zahllast hat, verändert.

Daraus folgt, daß die steuerliche Belastung des Mietwohnraums und des selbstgenutzten Wohnraums nicht im Siune einer bloßen Zahllast iuterpretiert werden darf, wenu man erkennen will, wie Besteuerung und Inflation die Gewichte auf der Waagschale zwischen diesen beideu Wohnformeu verschieben. Weder der Mieter noch der Selbstnutzer zahlt Steuern, aber beide uutzen ein Wohnungskapital, das auf verschiedeneu Ebenen einer steuerlichen Belastung unterliegt. Der Mieter nutzt Kapital, das beim Vermieter einer Gewinnbesteuerung und bei desseu Darlehensgeber einer Zinsbesteuerung unterworfen wird. Der Selbstnutzer verwendet steuerfreies Eigenkapital und außerdem Fremdkapital, das ebenfalls der Zinsbesteuerung unterliegt. Es wäre vordergründig, von einer Steuerfreiheit des selbstgenutzteu Wohneigentums zu sprechen, wenn statt einer Miete an den Hauseigentümer ein Zins an die Bank gezahlt wird. In beiden Fällen muß auf diese Zahlungen Einkommensteuer entrichtet werden. Der eigentliche Unterschied zwischen der Miete und der Selbstnutzung liegt in der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung des Fremd- und des Eigenkapitals beim Selbstnutzer. Während bei der Mietwohnung das Fremd- und das Eigenkapital der Besteuerung unterliegt, ist dies bei der selbstgenutzten Wohnung nur im Hinblick auf das Fremdkapital der Fall.

9117 Wegen der unterschiedlichen Behandlung von Fremd- und Eigenkapital bei Selbstnutzern kann die Inflation die Wahl zwischen Miete und Selbstnutzung sehr stark verzerren. Je nachdem, ob mehr Eigenkapital oder mehr Fremdkapital eingesetzt wird, kann das Pendel der Waagschale in die eine oder in die andere Richtung ausschlagen.

In dem Maße, wie Eigenkapital eingesetzt wird, verschiebt die Inflation die Gewichte zugunsten der Selbstnutzung. Während die Mietwohnung, unabhängig von ihrer Finanzierung, der Scheingewinnbesteuerung durch die inflationäre Erosion der Abschreibungsrechte unterliegt, bleibt die selbstgenutzte Wohnung von ähnlichen Effekten verschont. Da das eingesetzte Eigenkapital keine Steuerlast trägt, kann die Inflation die Höhe einer solchen Last auch nicht verändern.

Umgekehrt ist es im Fall der Fremdfinanzierung. Die Inflation führt nämlich zu einer Scheinzinsbesteuerung des von Selbstnutzern eingesetzten Fremdkapitals, die schwerer wiegt als die Scheingewinnbesteuerung bei dem von Mietern in Anspruch genommenem Kapital. Der Sachverhalt ist komplex, aber eindeutig.

Die Scheinzinsbesteuerung rührt daher, daß der Darlehensgeber nicht nur die eigentliche Rendite auf das zur Verfügung gestellte Kapital versteuern muß, sondern auch jenen Teil des Zinses, der bloß Ersatz für den Vermögensverzehr durch die Geldentwertung ist. Die Scheinzinsbesteuerung ist so gravierend, daß sich unter realistischen Bedingungen effektive Steuerbelastungen der realen Zinserträge in der Nähe von 100 vH oder sogar von mehr als 100 vH ergeben können. Ein Beispiel: Wenn der Zins 7,5 % und die Inflationsrate 4 vH beträgt, führt eine Grenzsteuerbelastung von 50 vH zu einem negativen Nettorealzins von -0,75 %. Die Steuerbelastung in Höhe von 3,75 Prozentpnnkten ist höher als der Bruttorealzins von 3,5 %. Dies entspricht einer Besteuerung der realen Zinseinnahmen zu einem Satz von 107 vH.

Der fehlende Schnldzinsenabzug beim Selbstnutzer läßt die Scheinzinsbestenerung zu einer Definitivsteuer auf das für die Selbstnutzung eingesetzte Fremdkapital werden. Ihr steht kein Abzugsposten gegenüber, der den Inflationseffekt mildern könnte.

Anders ist es beim Mieter. Wegen des dem Vermieter möglichen Schuldzinsenabzugs wird die Scheinzinsbesteuerung in ihrer Wirkung vollständig kompensiert. Die steuerliche Abzugsfähigkeit der sogenannten Realtilgung, die der Darlehensnehmer mit dem Zins bezahlt, ist das exakte Pendant zur Steuer auf die scheinbaren Zinserträge des Darlehensgebers.

Dies heißt freilich nicht, daß der Mieter von der Inflation verschont wird. Für ihn verbleibt nämlich die Belastung durch die Scheingewinnbesteuerung. Diese Belastung ist allerdings weniger gravierend.

Wie schon festgestellt wurde, hängt die Stärke der Scheingewinnbesteuerung in hohem Maße von der Lebensdauer des Investitionsobjektes ab. Sie ist um so geringer, je langlebiger das Projekt ist, und im Extremfall einer unendlichen Lebensdauer (d.h. einer realen ökonomischen Abschreibungsrate von Null) verschwindet sie völlig (Ziffer 8134).

Ein maximaler Belastnngseffekt ergibt sich bei kurzlebigen Investitionen wie z.B. Lagerinvestitionen, die binnen Jahresfrist umgeschlagen werden. Bei solchen Investitionen ist die Belastung aus der Scheingewinnbesteuerung der Belastung aus der Scheinzinsbesteuerung gerade gleich, denn in beiden Fällen unterstellt das Steuerrecht Erträge in Höhe des Produktes aus Inflationsrate und Kapitaleinsatz, obwohl solche Erträge überhaupt nicht geflossen sind. Wohnungsinvestitionen sind indes relativ langlebige Investitionen. Ihre Belastung durch die Scheingewinnbesteuerung wird durch die Scheinzinsbesteuerung, dem der fremdfinanzierte Teil des selbstgenntzten Wohneigentums unterliegt, übertroffen. Insofern verschiebt die Inflation die Gewichte zu Lasten der selbstgenutzten Wohnung, wenn diese Wohnung mit Fremdkapital finanziert wird.

9118 Die Überlegungen bedürfen nur einer geringfügigen Modifikation, wenn man berücksichtigt, daß die Darlehensgeber ihre Zinserträge möglicherweise nur in geringem Umfang versteuern, sei es, weil sie Freibeträge ausnutzen oder weil ihre Zinseinkünfte nicht deklarieren. Je geringer die Steuerbelastung der Darlehensgeber ist, desto geringer ist auch die Scheinzinsbesteuerung, und desto geringer wird der Zins sein, der sich bei Inflation ergibt.

Der Zinseffekt begünstigt allerdings nicht vorrangig den fremdfinanzierten Teil des selbstgenutzten Wohneigentums, der einer solchen Begünstigung am ehesten bedarf. Er verschiebt nur das Niveau der erforderlichen Bruttorenditen für alle Anlage- und Finanzierungsalternativen, ohne an ihrer relativen Struktur etwas zu ändern (zum Konzept der erforderlichen Bruttorenditen vergleiche man Ziffer 8111 ff). Der eigenfinanzierte Teil des selbstgenutzten Wohneigentums gewinnt wegen der Verringerung der Rendite auf Alternativanlagen genanso an Attraktivität, wie es lohnender wird, Eigenkapital (und Fremdkapital) im Mietwohnungsbau einzusetzen. Die Aussage, daß die Inflation die Mietwohnung stärker belastet als den eigenfinanzierten Teil des selbstgenutzten Wohneigentums und geringer als den fremdfinanzierten Teil, bleibt erhalten.

9119 Es ist möglich, die im Vergleich zum Fremdkapital des Selbstnntzers geringerere Bedeutung der Scheingewinnbesteuerung darin zu sehen, daß die nichtrealisierten nominalen Wertzuwächse beim Vermieter steuerfrei bleiben. (Gemessen an einem Zustand, in dem solche Wertzuwächse besteuert werden, kann man in der Tat von einer nominal wachsenden Abschreibungsvergünstigung reden, so problematisch ein solcher Ausdruck auch sein mag.) Würden die nominalen Wertzuwächse der Besteuerung unterliegen und würde man die Abschreibungen dann stets vom Wiederbeschaffungswert vornehmen, dann wären Scheinzins- und Scheingewinnbesteuerung äquivalent. Die Inflation träfe die Mietwohnung genauso wie den fremdfinanzierten Teil der selbstgenutzten Wohnung.

Man kann sich diese Erkenntnis zunutze machen, um eine Förderung für das von Selbstnutzern eingesetzte Fremdkapital zu beschreiben, die eine Gleichstellung mit dem Mietwohnungsbau erreicht, und dies ist die Überlegnng der Kommission. Ausgehend von der fiktiven Situation einer Besteuerung nichtrealisierter nominaler Wertzuwächse, von der man weiß, daß sie die Belastung der Mietwohnung an die Belastung des Fremdkapitals beim Selbstnutzer angleicht, läßt sich ein zu den tatsächlichen Steuerregeln äquivalenter Schuldzinsenabzug für den Selbstnutzer berechnen, der umgekehrt die verbleibende Belastung durch die Scheinzinsbesteuerung auf die Belastung durch die Scheingewinnbesteuerung absenkt.

Die Maßnahme beseitigt die indirekte, inflationsbedingte Besteuerung des fremdfinanzierten Teils des selbstgenutzten Wohneigentums noch nicht. Aber sie verringert die Sonderdiskriminierung gegenüber dem Mietwohnungsbau, die von der Inflation herbeigeführt wird.

6. Die Steuersatzarbitrage zu Lasten der selbstgenutzten Wohnung

9120 Der Progressionscharakter des Einkommensteuertarifs hat erheblichen Einfluß auf die Wirkungsweise von steuerlichen Sonderregelungen. Das gilt auch hier. Er wurde bisher nur aus Vereinfachungsgründen ausgeblendet. Der Einfluß ist allerdings viel weniger, als es in der öffentlichen Diskussion oft behauptet wird, ein Einfluß, der Fragen nach der sachlichen Angemessenheit oder Gerechtigkeit aufwirft, sondern ein Einfluß ganz eigener Art. Hier geht es zunächst einmal darum, wie Menschen sich an steuerliche Regelungen, von denen sie ihr Einkommen und Vermögen bedroht sehen, bestmöglich anpassen. Dabei sei im folgenden wie zuvor unterstellt, daß alles ganz gesetzestren zugeht.

9121 Menschen, die ihr Einkommen mit unterschiedlichen Steuersätzen versteuern müssen, haben vernünftigerweise ein unterschiedlich zusammengesetztes Vermögensportfolio. Vermögensobjekte, mit denen sich Abschreibungsrechte verbinden, die über die "ökonomische" Abschreibung hinausgehen, gehören, rein steuerlich gesehen, nicht in das Portfolio eines Menschen mit niedrigem Steuersatz. Denn dort sind sie nicht genug wert. Ein Hochbesteuerter bietet für solche Vermögensobjekte deun auch meist mehr als ein Niedrigbesteuerter, und so verteileu sich oft Sachvermögenspositionen und Geldvermögenspositionen uicht zuletzt nach solcher steuerlich bestimmten Ratio. Daran ist nichts Anstößiges, auch nichts Ungerechtes. Es ist eher einfach selbstverstäudlich. Trotzdem wird es beklagt; denn es geht hier um die wohl wichtigste Form, in der die Progressivität des Einkommensteuertarifs ineffizient wird. Darüber hinaus gibt es iu besonderem Maße Klagen im Wohnungswesen.

9122 In der übrigen Wirtschaft bedeutet die Wanderung von Abschreibungsrechten hin zum besten Wirt im allgemeinen nur, daß Niedrigbesteuerte ihr Sparkapital statt in Beteiligungsrechten, Aktien et cetera als Geldvermögen anlegen - zum Kummer der meisten Vermögenspolitiker allerdings, die auf eine größere Beteiligung breiter Schichten der Bevölkerung am sogenannten Produktivvermögen der Volkswirtschaft aus sind. Im Wohnungswesen bedeutet diese Wauderung, daß mehr Menschen, als es sonst der Fall wäre, zur Miete wohnen und ihr Erspartes gegen Zins einer Bank oder dem Staat leihen, statt sich eine Wohnung oder ein Haus zu kaufen. Die hier angestoßeue Mechanik ist nicht einfach. Eiu nicht geringer Teil der von Banken oder anderen Kapitalsammelstellen zusammengebrachten Gelder landet bei den hochbesteuerten Investoren im Mietwohnungsbau. Diese tun ihr Bestes, wenn sie ihr Eigenkapital, dieses als begrenzt angenommen, mit möglichst viel Fremdkapital (von Niedrigbesteuerten) kombinieren, um möglichst viel zu investieren. Sie maximieren durch die Aufnahme von möglichst viel Fremdkapital zur Finanzierung von möglichst viel Investitionen ihr Abschreibungsvolumen. Denn die Abschreibungsrechte erhalten sie ja fürs Ganze ihrer Investitionen und können auch den fremdfinanzierten Teil davon zu ihrem hohen Steuersatz abrechnen. Ihre Chance ist der steuerfreie Aufbau möglichst großer stiller Reserven. Bares

nehmen sie insoweit zunächst nicht ein. Wenn sie das nicht stört, ist der Gewinn groß. Effektiv senken sie auf diese Weise ihren hohen formellen Steuersatz stark ab. Theoretisch bis auf den niedrigen Steuersatz derjenigen, die am anderen Ende der Kreditkette stehen, von denen also das aufgenommene Fremdkapital letztlich stammt. Es ist dieser Effekt, der Anlaß war, hier von Steuersatzarbitrage zu sprechen. Er macht die Investoren so glücklich – zumal das Ganze auf Kosten des Steuerfiskus zu gehen scheint –, daß sie zu übersehen bereit sind, wie wenig von den steuerlichen Vorteilen des Arbitragevorgangs oftmals bei ihnen verbleibt. Denn es sind ihrer viele, die auf diesem Wege reich werden oder bleiben wollen, und alle müssen vermieten. So konkurrieren sie die Mieten herunter und reichen auf diese Weise einen mehr oder weniger großen Teil des bei der Steuer Abgehaltenen an die Mieter weiter.

Weniger anschaulich: Der Anreiz zur Steuersatzarbitrage ist umso größer, je größer die Steuersatzunterschiede sind und je größer die Abschreibungsvergünstigung ist, welche den steuerfreien Aufbau stiller Reserven – dies ist ja der eigentliche Motor des Ganzen – erlaubt. Es geht um die maximal mögliche Transformation von hoch zu versteuerndem Einkommen in stille Reserven unter Zuhilfenahme vou Darlehen der Niedrigbesteuerten. Es versteht sich, daß eine gegenüber dem Geldvermögen inflationsbedingt aufgestockte Abschreibungsvergünstigung den Prozeß zusätzlich antreibt. Hochbesteuerte haben bei Inflation einen noch stärkeren Anreiz, das Geldvermögen zu meiden, als Niedrigbesteuerte.

9123 Zu einer Miete, zu der ein Hochbesteuerter unter optimaler Nutzung aller Steuervorteile eine Neubauwohnung anzubieteu in der Lage ist, kann ein Niedrigbesteuerter bei sich selbst nicht wohneu. Er wird sich auch meist gar nicht darüber beklageu oder ungerecht behandelt fühleu. Denn eine niedrige Miete ist ja etwas Schönes. Aber die Wohnungspolitiker, soweit sie vor allem Anwälte des Wohneigentums sind, hätten ihn doch lieber im eigenen Heim.

9124 Es gibt freilich Exzesse der Steuersatzarbitrage, die weniger deu Eigentumspolitiker, als den Fiskus auf den Plan rufen. Normale Steuersatzarbitrage muß der Fiskus notgedrungen für so normal halten, wie sie es ist, obwohl schon sie den Preis, den der Fiskus für Abschreibungserleichterungen zu zahlen hat, sehr hoch ausfallen läßt. Aber die Hohe Schule der Steuersatzarbitrage begnügt sich nicht mit dem bisher Geschilderten. Dort gehört der rechtzeitige Wiederverkauf einer neugebauten Wohuung zum festen Programm. Man steigert als Hochbesteuerter den erzielten Steuervorteil nämlich noch einmal, wenn man eine Wohnung nur so lange behält, als hohe Abschreibungen vorzunehmen sind. Sobald diese Phase vorüber ist und die Zeit niedriger Abschreibungen, eine Zeit der steuerwirksamen Auflösung stiller Reserven also, bevorsteht, verkauft man die Wohnung an einen Niedrigbesteuerten und beginnt ein neues Spiel. Dabei fällt, wenn alles gut geht, ein erheblicher Wertsteigerungsgewinn an, die Realisierung der stillen Reserveu, die in den Jahren der hohen Abschreibungen steuerfrei aufgebaut wurden. Dieser Gewinn darf natürlich nicht steuerpflichtig werden, wenn man nicht den größten Teil der erlangten Steuervorteile wieder verlieren will. Steuerfrei bleibt der Veräußerungsgewinn nur, wenn er im nichtgewerblichen Bereich anfällt. Weil aber an dieser professionell betriebenen Steuersatzarbitrage der Hohen Schule im Grunde nichts Amateurhaftes, nichts Ungewerbliches ist, müssen immer wieder neue Formen der rechtlichen Einkleidung und Institutionalisierung gefunden werden, mit denen ein nichtgewerblicher Charakter fingiert wird. Seit vielen Jahren gibt es ein Katz-und-Mausspiel der professionellen Arbitrageure mit dem Steuergesetzgeber, dem Bundesfinanzminister und dem Bundesfinanzhof. Über den aktuellen Zwischenstand dieses Spiels wird an anderer Stelle dieses Gutachtens berichtet.

9125 Eine steuersystematische Legitimation des wirtschaftlichen Erfolgs einer exzessiven Steuersatzarbitrage gibt es nicht. Deshalb und der fiskalischen Folgen wegen muß ihr das Wasser abgegraben werden, wenngleich nicht auf eine Weise, die Rechtsunsicherheit zu einem Mittel der Politik macht (Ziffer 8155). Aber man darf nicht übersehen, daß der Wohnungspolitiker hier kein geborener Verbündeter des Steuerpolitikers ist. Schon der positive Effekt auf das Wohnungsangebot gefällt ihm. Hinzu kommt nun noch, daß das hohe Wiederverkaufsinteresse der Arbitrageure die Immobilienpreise herunterdrückt, im Prinzip so weit, bis Niedrigbesteuerte sie attraktiv finden. Diese Wohltat, eine Folge der wenig attraktiven Abschreibungsregeln für gebrauchte Wohnungen, fehlt bei der normalen Steuersatzarbitrage.

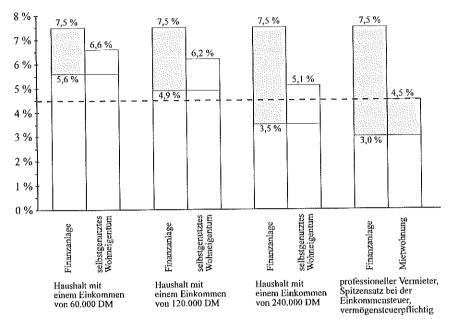
9126 Eine paßgenaue wohnungspolitische Antwort auf die dem Wohneigentum feindliche normale Steuersatzarbitrage gibt es nicht. Ihre Ursache, die Progressivität des Steuersystems, steht nicht zur Diskussion. Der Sog weg vom Wohneigentum ist umso größer, je niedriger der individuelle Grenzsteuersatz ist, fällt also umgekehrt progressionsabhängig aus. Einkommenseffekte, die man problematisch zu nennen hätte, sind mit ihr gleichwohl nicht verbunden. Jeder optimiert nur seine Anpassung an die Steuersätze, die für ihn gelten. Und was der einzelne von dem Ergebuis solcher Optimierung am Ende erhält, ist zudem gerade bei den scheinbar Begünstigten im Vorhinein völlig offen. Eigentlich brauchte man eine umgekehrt progressionsabhängige Gegenmaßnahme, die allein die Anreize, dem Wohneigentum fern zu bleiben, korrigiert und sonst nichts bewirkt. Für eine Maßnahme mit Subventionsgehalt gäbe es keinerlei Begründung. Gewüuscht und begründbar ist ein Substitutionseffekt, kein Einkommenseffekt. Solche Instrumente sind nicht bekannt.

9127 Abbildung 9.1 verdeutlicht für drei verschiedeue Haushalte, die sich nach ihrem Einkommen unterscheiden, wie unterschiedlich die Anreize sind, sich dem selbstgenutzten Wohneigentum zuzuwenden, wenn man sich vorstellt, daß das Mietenniveau von den Investitionsbedingungen der professionellen Vermieter bestimmt wird.

Illustriert ist die Situation von Selbstnutzern mit unterschiedlich hohem Einkommen unter der Annahme, es würde keine Förderung gemäß § 10 e EStG gewährt. Besteuert wird nach der Splittingtabelle. Die Finanzierung geschieht zu 75 vH mit einem Annuitäteudarlehen, zu 25 vH mit Eigenkapital. Der Marktzins beträgt 7,5%, die Iuflatiousrate 3 vH (Realzins von 4,5%).

Zwar ist der Wert des Kousumgutprivilegs, der die notwendige Bruttorendi-

Abbildung 9.1: Geldvermögenszins, Nettozinssätze und erforderliche Bruttorenditen für professionelle Vermieter und für Selbstnutzer ohne die Förderung gemäß § 10 e Einkommensteuergesetz



Legende: Das obere Ende der Säulen bezeichnet den Geldvermögenszins beziehungsweise die erforderliche Bruttorendite der Wohnungsinvestition. Die erforderliche Bruttorendite ist die Rendite, die der Investor unter Berücksichtigung seines Nettozinses und der für sein Investment maßgeblichen steuerlichen Bedingungen verlangt. Der Nettozins - das ist der Bruttozins abzüglich Steuern im Falle einer Geldanlage am Kapitalmarkt - wird durch den nicht schattierten Teil der Säulen angezeigt. Er ist zugleich der Nettorenditeanspruch für eine Wohnungsinvestition für den jeweiligen Investor/Selbstnutzer.

te aus dem Kapitaleinsatz im selbstgenutzteu Wohneigentum gegenüber dem Geldvermögen absenkt, bei Haushalten mit geringem Einkommen niedriger als bei Haushalten mit hohem Einkommen. Mau vergleiche dazu die Höhe der (jeweils rechten) Säulen für die Selbstnutzer in Abbildung 9.1. Jedoch führt die Besteuerung des Geldvermögens wegen unterschiedlicher Grenzsteuersätze der Haushalte zu einer ausgeprägten Differenzierung bei den Zinssätzen nach Steuern. Diese Zinssätze stellen zugleich die mindestens verlangte Rendite aus dem voll eigenfinanzierten Wohneigentum des Selbstnutzers dar. Die Differeuzierung der Nettozinsen ist noch ausgeprägter als das Gefälle bei der erforderlicheu Rendite im Falle der als typisch unterstellten Fiuanzierungsstruktur. Die Anreize, Geldvermögen aufzulösen, um selbstgeuutztes Wohneigentum zu erwerben, sind also für die Haushalte mit niedrigen Einkommen am geringsten. Solche Haushalte haben den schwächsten Anreiz, das Geldvermögen zu meiden, und profitieren am meisteu von dem mietsenkenden Effekt der ver-

gleichsweise geringen "erforderlichen Bruttorendite" der professionellen Vermieter.

Darüber hinaus zeigt die Abbildung den vielleicht überraschenden Befund, daß, rein steuerlich gesehen, sogar der Haushalt mit einem Jahreseinkommen von 240.000 DM bei der zugrundegelegten Finanzierungsannahme noch Vorteile hat, wenn er zur Miete wohnt. Dabei ist vorausgesetzt, es sei wiederholt, daß sich die Miete so einstellt, daß der professionelle Vermieter gerade auf seine Kosten kommt. Unterstellt ist also, daß dessen Steuervorteile aus der Abschreibungsvergünstigung am Mietmarkt wegkonkurriert werden. So gesehen müßte man also sagen: Wenn die Menschen für sich selbst bauen, bauen die allermeisten offensichtlich aus anderen als aus steuerlichen Gründen. Aber die eigentliche staatliche Förderung des Wohneigentums nach § 10 e EStG war ja noch nicht im Bild.

Schließlich zeigt die Abbildung auch, daß sogar unter optimalen Bedingungen, was die Vermögensausstattung angeht, nämlich bei vollständiger Eigenfinanzierung der Wohnung, die beiden Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen noch die Selbstnutzung meiden müßten. Lediglich für den hoch besteuerten Haushalt ist das "Konsumgutprivileg" so wertvoll, daß es mit dem "Abschreibungsprivileg" am Mietmarkt, das annahmegemäß den Mietern zugute kommt, konkurrieren kann.

7. Das einmalige Vermögensgeschenk an den Selbstnutzer

9128 Seit Jahrzehnten gibt es in der Bundesrepublik das Angebot an jeden Bürger, einmal im Leben für eine Reihe von Jahren einen bestimmten Prozentsatz seiner Aufwendungen für den Erwerb einer eigengenutzten Wohnung, soweit sie einen bestimmten Höchstbetrag nicht überschreiten, von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzusetzen, zunächst nach § 7 b Einkommensteuergesetz als Sonderabschreibung, später nach § 10 e als Abzug wie eine Sonderausgabe, bis 1986 beschränkt auf den Fall des Erwerbs einer Neubauwohnung, seither ohne diese Beschränkung, ab 1994 aber im Falle des Erwerbs einer Altbauwohnung mit mehr als halbierten Höchstbetrag – seit 1992 nicht mehr an Bürger mit hohem Einkommen. Die Kinderkomponente, das Baukindergeld nach § 34 f EStG, ist 1987 hinzugekommen. Dieses einmalige staatliche Vermögensgeschenk an Eigennutzer ist durch seine lange Tradition geheiligt, in seiner Ausgestaltung aber nicht besonders gut begründet.

9129 Die Regelung des § 10 e Einkommensteuergesetz – zusammen mit § 34 f EStG- ist das Kernstück der aktiven Förderung des Wohneigeutums durch den Staat, wenn man einmal von der steuerlichen Behandlung der eigeugenutzten Wohnung als Konsumgut absieht, die auch aus prinzipiellen Erwägungen heraus beschlossen wurde. Sie steht zugleich dem fiskalischen Aufwand nach in der gesamten Wohnungspolitik weit vorn (Ziffern 3310ff). Diesen Aufwand – im Jahre 1994 schätzungsweise 9,6 Milliarden DM – muß man mit im Blick haben, wenn man feststellt, daß wohl viele Bürger der Bundesrepublik kein Wohneigentnm erworben hätten und erwerben würden, wenn es dieses Förder-

angebot nicht gegeben hätte und nicht weiter gäbe. Eine quantitative Angabe hierzu ist selbstverständlich nicht möglich, niemand kennt den Mitnehmereffekt

9130 Daß die Regelung auch die Wohnungsnachfrage im Verhältnis zur Nachfrage nach anderen Konsumgütern stimuliert, ist insoweit anzunehmen, als erfahrungsgemäß private Haushalte, die sich für Wohneigentum entscheiden, regelmäßig nicht nur mehr für das Wohnen ausgeben, sondern auch größere und bessere Wohnungen haben.

9131 Die – staatlich geförderte – Vorliebe für das Wohneigentum kann auch einen positiven Einfluß auf das Wohnungsangebot im ganzen haben. Wer sich eine neue Wohnung gebaut hat oder hat bauen lassen, vergrößert den Wohnungsbestand und zieht aus einer älteren Wohnung aus, die für andere frei wird. Wieviel Mietwohnungen andernfalls zusätzlich für den Markt gebaut würden, wenn es die Selbstversorgung der privaten Bauherren und Ersterwerber nicht gäbe, ist freilich nicht bekannt und kann auch nicht auf seriöse Weise geschätzt werden. Wie schon erwähnt, ist solch ein Angebotseffekt davon abhängig, ob der Wohnungsmarkt zum Gleichgewicht tendiert oder nicht (Ziffer 9106).

9132 Umstritten ist der Angebotseffekt der seit 1977 geltenden Regelung, daß auch gebrauchte Wohnungen unter Inanspruchnahme des § 7 b und später des § 10 e EStG erworben werden können. Skepsis gründet sich auf den Umstand, daß der Erwerber einer Gebrauchtwohnung allenfalls einen Nutzerwechsel im unveränderten Bestand bewirkt, nicht aber eine Ausweitung des Bestandes. Dies ist ein wichtiges Argument. Aber das letzte Wort muß es nicht haben. Die potentiellen Erwerber von Gebrauchtwohnungen sind es, denen Investoren in den Neubau ihre Wohnungen nach einer Reihe von Jahren verkaufen möchten, ja, für die sie letztlich in erster Linie bauen, bedenkt man die lange Lebensdauer einer Wohnung. Die potentiellen Erwerber einer Gebrauchtwohnung für die Selbstnutzung bilden eine wichtige Teilmenge davon. Es ist allzu kurz gedacht, zu buchhalterisch, die Angebotswirkungen einer staatlichen Förderung des Erwerbs von Gebrauchtwohnungen von vornherein zu verneinen und insoweit von Geldverschwendung zu reden, wie es bisweilen geschieht.

Marktanalysen, denen zufolge die Nachfrage der Selbstnutzer nach Gebrauchtwohnungen für hohe Gebrauchtwohnungspreise wichtig ist, stützen diese Einschätzung. Das ist selbstverständlich die Sicht der Verkaufswilligen. Aber es wäre sicherlich falsch, anzunehmen, daß die Förderung des Erwerbs von Gebrauchtwohnungen zur Selbstnutzung vollständig in erhöhten Preisen verpufft. So etwas ist denkbar, aber überhaupt nicht wahrscheinlich.

Für die Eigentumspolitik dürfte der Einschluß von Gebrauchtwohnungen in die Förderung sogar unverzichtbar sein, da sich häufig gerade diejenigen, die für den Kauf einer Wohnung auf staatliche Hilfe ganz besonders angewiesen sind, keine Neubauwohnungen leisten können. Versteht man die Förderung als Nachteilsausgleich im Hinblick auf die spezifische Förderung der Mietwohnung, so braucht sie freilich nicht ebenso hoch zu sein wie bei der Neubauwohnung. Die § 7V-Abschreibung von Mietwohnungen gibt es nach einem Verkauf

nicht erneut. Auch die Abschreibung gemäß §7 IV EStG, die anzuwenden wäre, wenn die Wohnung nach dem Verkauf Mietwohnung bliebe, ist allerdings noch günstiger als die "ökonomische" Abschreibung. Der Größenordnung nach kann man sagen, daß sie im Falle einer fünfzehn Jahre alten, normal instandgehaltenen Gebrauchtwohnung etwa zwei Drittel des Fördereffekts der § 7 V-Abschreibung mit sich bringt. Während zur Kompensation des Vorteils aus der Abschreibung gemäß § 7 V EStG ein Schuldzinsenabzug von 60 vH erforderlich ist, reicht zur Kompensation des Abschreibungsvorteils gemäß § 7 IV EStG ein Abzug von 40 vH aus. Ein am Kriterium des Nachteilsausgleichs ausgerichteter Schuldzinsenabzng für den Erwerber einer Gebrauchtwohnung der genannten Art könnte also um ein Drittel niedriger bemessen sein als der Schuldzinsenabzug für den Bauherrn oder Ersterwerber einer neuen Wohnung.

Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums

9133 Ohne Zweifel stark positiv ist der Einflnß des § 10 e EStG auf die Ersparnis, viel stärker vermutlich als der Einfluß der Regelnng, daß die eigengenutzte Wohnung steuerlich als Konsumgut zn behandeln ist. Letztere ist zwar steuersystematisch besonders sauber. Aber für den Start ins Wohneigentum ist der § 10 e EStG sicherlich viel bedeutsamer. Dieser Start aber, hat man ihn erst einmal gewagt, zieht dann ziemlich zwangsläufig die hohe Ersparnisbildung durch Schuldentilgung nach sich, die für selbstnutzende Wohneigentimmer charakterisch ist.

9134 Eines der seit langem am heftigsten umkämpften Themen der wohnnngspolitischen Diskussion ist die Frage: Wie gerecht ist das Vermögensgeschenk, das der § 10 e EStG anbietet? Zwei Rechtfertigungslinien für dieses Förderangebot gibt es. Beide führen aber nicht zn dem Ergebnis, daß hier alles so bleiben sollte, wie es ist.

Die eine Linie setzt dort an, wo sich zeigt, daß die steuerliche Behandlung des selbstgenutzten Wohneigentums in sehr vielen Fällen ungünstiger ist als die der Mietwohnung, falls die Konsumgutlösung nicht in geeigneter Weise ergänzt wird. Da der Staat eigentlich das selbstgenntzte Wohneigentum fördern will, ist die Diagnose einer de-facto-Diskriminierung ein schwerwiegendes Argument. Versteht man die Förderung nach § 10 e EStG insoweit zunächst. einmal als einen Ansgleich progressionsabhängiger Nachteile, so ist die umstrittene Progressionsabhängigkeit der Fördereffekte, die der § 10 e EStG mit sich bringt, indem er einen Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage zuläßt. voll gerechtfertigt und nicht als ungerecht zu qualifizieren. Daß das Förderangebot sich im Prinzip an alle Erwerber von Wohneigentum zur Selbstnutzung richtet, obwohl, wie die Analyse unter Ziffer 9106 gezeigt hat, gar nicht alle einen Nachteil haben, vielmehr Selbstnutzer mit hoher Eigenfinanzierungsquote durch die Konsumgntregelung sehr gut gestellt sind, ist hingegen ein schwerwiegendes Manko. Der Bedarf an Ausgleich für eine ungerechtfertigte Benachteiligung nimmt mit zunehmender Eigenfinanzierungsquote ab. Darauf geht die Regelung des § 10 e EStG nicht ein. Sie beschränkt den dort angebotenen Sonderausgabenabzug auf Einkommen nnterhalb einer Grenze von 120.000 DM, respektive 240.000 DM und die jährlichen Abzugsbeträge auch

noch der Höhe nach. Eine einigermaßen paßgenaue Ausgestaltung dessen, was man eigentlich braucht, ist das jedoch nicht - immer unterstellt, die zu lösende Aufgabe sei genau diejenige, die hier im Blickpunkt ist, die kompensatorische Aufhebung der de-facto-Diskriminierung des eigengenutzten Wohneigentums gegenüber der Mietwohnung.

9135 Die andere Rechtfertigungslinie knüpft an dem subjektiven Moment des Förderangebots an und betont das von der Frage des Nachteilsausgleichs unabhängige, also eigenständige Moment der Wohneigentumsförderung. Dessen Ablösung vom Objekt, die Bindung an die Person, den Eigennutzer, der einmal im Leben nach diesem Regime erwerben darf, ist im Grunde die Abkehr von der Forderung nach steuerlicher Gleichbehandlung von Investitionsobjekten. Die einzelne Wohnung kann im Prinzip beliebig oft in einen Fördervorgang nach § 10 e EStG involviert sein. Die Regelung ist gleichwohl nicht als sachwidrig anzusehen, wenn man vor allem die Aufgabe hervorhebt, die Menschen sollten mit Besteuerungsregeln nicht in die Mietwohnung, sondern in Wohneigentum gezogen werden.

Bei der nberkommenen Ausgestaltung der steuerlichen Förderung des Wohneigentnms in der § 7 b/10 e-Tradition hat der Gesetzgeber die besondere Belastung eines Haushalts durch den Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung als Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen angesehen, was die Verankerung im Einkommensteuersystem nahelegte, das dem Prinzip der Bestenerung nach der Leistungsfähigkeit verpflichtet ist.

Opposition gegen solch eine Ausgestaltung, im besonderen gegen die Progressionsabhängigkeit der Steuerersparnis, gibt es seit langem auch an anderen Stellen des Einkommensteuerrechts, wie zum Beispiel gegen den Familienlastenausgleich durch Kinderfreibeträge. Zu prüfen ist, ob diese Opposition im Falle der Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums berechtigter ist als im Falle der anderen umstrittenen Regelungen, die Steuervergünstigungen in die Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens nach der Leistungsfähigkeit eingebunden haben und daher mit Abzügen von der Steuerbemessungsgrundlage eine progressionsabhängige Steuerersparnis bewirken. Freilich, wenn diese Prüfung positiv ausgeht, wenn also die Ermittlung der Förderbedürftigkeit in der Wohneigentumspolitik nicht mehr Teil der systemgerechten Messung der steuerlichen Leistungsfähigkeit sein soll, wie soll sie dann ermittelt werden? Subjektive Merkmale fiber das hinaus, was im Einkommenstenerrecht seinen Platz hat, drängen dann weiter nach vorn. Soll jemandem mit einem beträchtlichen steuerlichen Vermögensgeschenk geholfen werden, Wohneigentum zur Selbstnutzung zu erwerben, der schon ein großes Vermögen besitzt, jedoch vergleichsweise niedrige Einkünfte hat, jemandem, der kaum Vermögen hat, jedoch ein vergleichsweise hohes Einkommen bezieht, hingegen nicht? Die Dürftigkeit der Rechtfertigung einer allgemeinen Wohneigentumsförderung, die auf mehr abzielt als auf einen Ansgleich unerwünschter Diskrimimierungswirkungen aufgrund anderer Regelungen des Steuersystems, wird hier sichtbar. Mit weithin zunehmendem Vermögen, immer häufiger durch Erbschaft erlangt, ist schon der Bedarf an einem breit angebotenen Vermögensgeschenk

für die Erwerber selbstgenutzten Wohneigentums anders zu sehen als bei Beginn der § 7 b/10 e-Tradition.

Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums

Die mit alledem aufgeworfenen Fragen reichen weiter als die bisherigen über eine vornehmlich ökonomische Analyse hinaus. Sie werden daher im nächsten Hauptabschnitt dieses Kapitels auch juristisch beleuchtet (Ziffern 9201 ff).

9136 Indem der Gesetzgeber – 1987 – das Baukindergeld einführte, hat er in gezielter Weise das subjektive Moment der direkten Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums verstärkt. Dies war folgerichtig. Bei der Rechtfertigung dafür, daß es Wohneigentumsförderung in eigenständiger Form überhaupt gibt, bildet die familienpolitische Begründung sogar den solidesten Teil (Ziffer 3109).

Nimmt man dies zusammen mit der Einsicht, daß das Wohneigentum gegenüber der Mietwohnung steuerlich benachteiligt ist, so gelangt man zu einem einfachen Konzept: Der § 10 e Einkommensteuergesetz wird in eine Regelung transformiert, die der Funktion, Nachteilsausgleich für die Selbstnutzer zu schaffen, in besserer Weise als bisher genügt; das subjektive Moment der Wohneigentumsförderung hingegen wird vollständig in der Kinderkomponente konzentriert und das Baukindergeld dementsprechend wesentlich aufgestockt. Dagegen könnte man einwenden, daß es nicht Aufgabe des Staates sein kann, Kinder, die im elterlichen Wohneigentum wohnen, besser zu stellen, als Kinder, die in einer Mietwohnung groß werden. So weit, daß sich diese Frage stellt, würde aber auch eine wesentlich aufgestockte Förderung, die sich an der Kinderzahl orientiert, nicht gehen. Es soll sich immer nur darum handeln, einen Teil der Mehrkosten, die Familien mit Kindern beim Erwerb einer familiengerechten Wohnung hinnehmen müssen, in die Traglast des Gemeinwesens zu geben. Die familienpolitische Komponente der Wohnungspolitik allein an die Wohngeldregelungen anzubinden, wie es gelegentlich gefordert wird, wäre nicht zielgerecht. Denn das Wohngeld endet aus guten Gründen bei einem verhältnismäßig niedrigen Einkommen.

8. Der hohe Sparerfreibetrag als Störenfried der Wohnungspolitik

9137 Die Durchbrechung des Prinzips der Besteuerung aller Einkommen hat durch die Verzehnfachung des Sparerfreibetrages im Jahre 1993 einen neuen Höhepunkt erreicht. Es ist hier nicht zu erörtern, wie gut sie begründet war. Die Wirkungsweise steuerlicher Sonderregelungen für die Wohnungswirtschaft hat sie vermutlich wesentlich verändert.

9138 Zuallererst betroffen sind die positiveu Aureizwirkungen, die der steuerlichen Behandlung der eigengenutzten Wohnung als Konsumgut zuzuschreiben sind.

Daß die Steuerfreiheit der impliziten Vermögenserträge, die in der Mietersparnis liegen, die Menschen in das selbstgenutzte Wohneigentum zieht, weg vom Geldvermögen und der Mietwohnung, gilt seit der Verzehnfachung des Sparerfreibetrages erst ab einer Höhe der Vermögenserträge von 6.000 DM respektive 12.000 DM, im letztereu Falle also ab einem Vermögen von 150.000 DM bis 200.000 DM, je nach Ertrag, der bei einer alternativen Vermögensanlage zu erzielen ist. Bis zu dieser Höhe gibt es kein Privileg für das eigengenutzte Wohneigentum mehr.

Eingeschränkt ist zugleich der spezielle erhöbte Sparanreiz, den derjenige hat, der als Wohneigentümer die Erträge aus seiner Ersparnis steuerfrei hat. Bis zu der genannten Höhe ist dieser Anreiz auf die allgemeine Freibetragsregelung übergegangen.

9139 Wer Wohneigentum erwirbt, kommt zwar in den meisten Fällen nach einer Reihe von Jahren, wenn er sich weitgehend entschuldet hat, in den Genuß seines "Privilegs". Aber die Einschränkung des spezifisch wohnungswirtschaftlichen Anreizes kann bedeutend sein. Rechnungen der Kommission, die auf die Annahme gegründet sind, daß die Menschen sehr genau und sehr langfristig kalkulieren, zeigen dies. Die Ergebnisse sind aber selbstverständlich sehr stark davon abhängig, über wieviel Vermögenserträge jemand außerhalb seines Wohnungsvermögens verfügt. Es sollten daher keine Fälle als besonders repräsentativ herausgestellt werden.

9140 Auch auf die Frage, wie gerecht die steuerliche Grundregelung für das eigengenutzte Wohneigentum ist, fällt durch die Erhöhung des Sparerfreibetrages neues Licht. Niemand hat dadurch einen Nachteil, niemand einen spezifisch wohnungswirtschaftlichen Vorteil, das ist richtig. Aber die Willkür der Begünstigung des Sparens im Wohneigentum ist doch jetzt wesentlich eingeschränkt. Vor allem: Die Begünstigung wird Menschen, die mangels ausreichenden Vermögens kein Wohneigentum erwerben können, nicht mehr vorenthalten.

9141 Die Frage nach dem Bedarf an ergänzender Förderung – an Nachteilsausgleich - wegen des Nebeneinanders unterschiedlicher steuerlicher Regime für die Mietwohnung einerseits und den Eigennutzer andererseits bleibt unberührt. Der erhöhte Sparerfreibetrag schwächt einen eigentumspolitisch erwünschten Sustitutionsanreiz zugunsten des selbstgenutzten Wohneigentums. Aber ein Subventionsargument zugunsten selbstgenutzter Wohnungen liegt darin nicht. Die Schwächung geht übrigens nicht nur von der Schwächung des Konsumgutprivilegs aus. Die Absenkung des Steuersatzes auf Null für die Erträge aus niedrigem bis mäßig hohem Vermögen vergrößert zugleich die Steuersatzunterschiede zwischen reichen und weuiger reichen Steuerpflichtigen und steigert damit die Energie, von der die Steuersatzarbitrage zu Lasten des selbstgenutzten Wohneigentums angetrieben wird (Ziffer 9127).

9142 Anders mag man die Frage nach einem geänderten Förderbedarf sehen, wenn es um die Aufgaben der direkten Eigentumsförderung durch § 10 e Einkommensteuergesetz geht. Diese Aufgaben könuten als vergrößert angesehen werdeu, weil das Konsumgutprivileg geschwächt ist. Zwingend ist eine solche Folgerung aber nicht. Niemand, dem man den Weg ius eigengenutzte Wohneigentum ebuen möchte, ist dadurch der Förderung bedürftiger geworden, daß jetzt ganz allgemein ein erheblicher Betrag an Vermögenserträgen steuerfrei gestellt ist.

9143 In große Schwierigkeiten kommt man durch die Verzehnfachung des

Sparerfreibetrages bei der Begründung der Förderung des Vorsparens in Gestalt des Bausparens. Wenn alle Ersparnis von Eheleuten bis zu einem Betrage von 150.000 DM bis 200.000 DM steuerfrei gestellt ist – warum dann noch Bausparförderung? Die Bausparförderung, sei es in der Form der Abzugsfähigkeit von Bausparbeiträgen, sei es in der Form der Bausparprämien, ist ja de facto nicht etwas wesentlich anderes als eine Steuerbegünstigung von Erträgen aus solcher Ersparnis. Wenn der Staat eine Steuervergünstigung verallgemeinert, ist das kein Grund, eine alte spezielle Vergünstigung auf dem erhöhten Niveau weiterzugewähren. Im Gegenteil, es ist zunächst einmal ein Grund, die alte Vergünstigung für obsolet zu erklären.

9. Das Gesamtbild

9144 Auf bestimmte Unvollkommenheiten des geltenden Regelwerkes könnte der Gesetzgeber mit Maßnahmen antworten, die möglichst am Ursprung des jeweiligen Problems ansetzen. In anderen Fällen ist dies nicht möglich oder nicht vernünftig, weil es neue unerwünschte Rückwirkungen gäbe. Auch das Ziel der Vereinfachung kann dafür sprechen, Mängel an Paßgenauigkeit hinzunehmen, die Kunst des indirekten Vorgehens zu üben und auf eine Summe an Zielverfehlungen summarisch zu antworten. Um die Diskussion hierüber zu erleichtern, sind die Einzelurteile der Kommission über die Zielwirkungen der untersuchten Regelungen in einem Tableau zusammengestellt (Tabelle 9.1).

9145 Dieses Tableau nimmt das unter Textziffer 9102 vorgestellte Fragenprogramm auf und folgt dann dem Gang der Analyse. Dieser hat eine bestimmte Charakteristik: Er beginnt mit der Erörterung der steuerlichen Grundregelung für das eigengenutzte Wohneigentum in einer Welt, in der es sonst keine Sonderregelungen gibt, die für die Wohnungswirtschaft von Bedeutung sind Alsdann kommt die Investitionsförderung durch §7 V Einkommensteuergesetz hinzu, zunächst ohne Inflation, danach mit Inflation, beides ohne Rücksichtnahme auf die Progressivität des Einkommenssteuertarifs. Diese wurde ihrer besonderen Bedeutung sowie ihres die Sache stark komplizierenden Charakters wegen selbständig untersucht. Die Prüfung der direkten Eigentumsförderung durch § 10 e Einkommenssteuergesetz, die bis dahin nicht im Bilde war, schließt sich an. Nicht nmfassend, sondern nur hinsichtlich des Zusammenspiels mit spezifischen Regelungen für die Wohnungswirtschaft, wird die Verzehnfachung des Sparfreibetrages beurteilt. Mißverständnisse bezüglich des Inhalts der in dem Tableau notwendigerweise nur in einer schematisierten Form markierten Urteile lassen sich vermutlich nur vermeiden, wenn man sich dessen Aufbau einprägsam vergegenwärtigt.

9146 Die Gesamturteile der Kommission, die in der letzten Spalte und der letzten Zeile der tabellarischen Zusammenstellung mitgeteilt werden, sind in ihrer summarischen Art notwendigerweise von der persönlichen Werthaltung der Mitglieder der Kommission mit geprägt. Die Gesamturteile sind auch in allen Fällen nur Urteile über Handlungsbedarf, keine Vorwegurteile über die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit bestimmter Reformmaßnahmen.

Tabelle 9.1: Besteuerungsregeln aus der Sicht der Wohneigentumspolitik

re; die V		Konsumgut- regelung für die selbstge- nutzte Wohnung, verglichen mit			§ 10 e ESiG		plus Sparerfrei- betrag von 6.000 DM bzw. 12.000 DM	Gesamturteil	
		Investitions- gutregelung ohne AfA- Beschleu- nigung	§ 7 V EStG	§ 7 V EStG bei Inflation	Wirkung unter- schiedl, Grenz- steuersätze, wenn § 7 V gilt und Inflation herrscht	für den Erwerb einer Neubau- wohnung	für den Erwerb einer Gebraucht- wohnung	Modifika- tion der Urteile zu (1) bis (6)	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
die Entschei- Ein dung für Ver eine eigen- hol genutzte Ein	Vermögen	+	-		-	+	+	*	-
	hohes Einkommen/ Vermögen	++	(-)	(-)	(N)	N ₁₎	N _I)	N	+
das Sparen E V ho E	niedriges Einkommen/ Vermögen	(+)	(-)	-	(-)	+	+	(+)	(+)
	hohes Einkommen/ Vermögen	+	(-)	(-)	+	N ₁)	N ¹⁾	N	(N)
die Eink individuelle Verr Wohnraum- hohe nachfrage/ Eink	niedriges Einkommen/ Vermögen	(+)	+	+	+	+	+	(-)	+
	hohes Einkommen/ Vermögen	+	(N)	(N)	N	N ¹⁾	N1)	N	(N)
angebot	as Wohnungs-	N	+	+	+	(+)	(N)	(-)	+
Einfluß auf das Mietniveau		N	+	+	+	(N)	(-)	(-)	+
Genügt die R Grundprinzig der Besteuen	nien	+	•	•	•	-	-	-	(-)
Ist die Regelung gerecht?		+	(N)	(N)	•	-	-	•	(-)
Ist die Regel fiskalisch vertretbar?	ung	+	(-)	(-)	-	-	-	•	-
Gesamturteil		++	(-)		•	-	_	B.	-

¹⁾ bei Einkommen über 120.000 DM bzw. 240.000 DM je Jahr

Legende: Urteile: (+) schwach positiv; + positiv; ++ stark positiv; (-) schwach negativ; - negativ; - stark negativ; N neutral, keine Wirkungen, in Ordnung; (N) tendenziell neutral, im allgemeinen nicht durchschlagend wirksam, im großen und ganzen in Ordnung; • Frage stellt sich hier nicht, keine Angabe, kein eindeutiges Urteil.

II. Besteuerungsprinzipien und Wohneigentum aus steuerrechtlicher Sicht

1. Noch einmal: Pro und kontra Konsumgutlösung

9201 Nach der geltenden Regelkonzeption der Einkommensteuer, deren Eckdaten einzelne sogar als verfassungsrechtlich vorgegeben empfinden, kommt der Unterscheidung zwischen Einkommenserzielung, der "Erwerbssphäre", die man besteuern kann, und Einkommensverwendung, der "Privat-

sphäre", die steuerlich irrelevant ist, elementare Bedeutung zu. "Die Einkommensteuer belastet das hinzu erworbene Einkommen, sichert der nachfolgenden Einkommensverwendung aber ... Privatheit".¹ Erwerbsaufwendungen im Zusammenhang mit der Erzielung von Einkünften mindern die steuerliche Bemessungsgrundlage. Hingegen können Aufwendungen, die nicht damit im Zusammenhang stehen, Lebensführungs- oder Lebenshaltungskosten, die Bemessungsgrundlage grundsätzlich nicht mindern und sind aus dem Versteuerten zu bestreiten.

Allerdings ist nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip, das jedenfalls als Besteuerungsidee die Einkommenssteuer prägt, die individuelle Steuerzahlungsfähigkeit das Maß aller Dinge, woraus folgt, daß nur das Einkommen steuerlich belastet werden kann, das zur Befriedigung privater Bedürfnisse de facto zur Verfügung steht.

Bei der Einkommensteuer muß daher – trotz ihrer allein bei der Einkommenserzielung liegenden Basis – ein Teilausschnitt der Einkommensverwendung in den Blick genommen und Lebenshaltungsaufwand abgezogen werden, sofern dieser nicht disponibel ist. "Aus der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ergibt sich, daß auch solche Ausgaben einkommensteuerrechtlich von Bedeutung sind, die außerhalb der Sphäre der Einkommenserzielung – also im privaten Bereich – anfallen und für den Steuerpflichtigen unvermeidbar sind," so das Bundesverfassungsgericht in BStBL II 1984, S. 357ff (360).

9202 Welche Lebenshaltungsaufwendungeu aber sind nicht disponibel? Gewiß der vom Sozialhilferecht aufgefangene Aufwand für das schlichte Existieren einer Person, die essen, wohnen und sich kleiden muß und gleiches in Gestalt von Unterhalt auch ihrer Familie schuldet (nicht besteuerbares Existenzminimum). Als nicht dispouibel mag man ebenfalls ansehen – aber das ist schon weniger zwiugend –, die zukünftige Existenz abzusichern, sich etwa Versicherungsschutz für Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter oder Haftpflichtschäden zu besorgen (Vorsorgeaufwendungen).

Nach der Auffassuug des Bundesverfassungsgerichts iu seiner jüngsten Entscheidung zum einkommensteuerlichen Existenzminimum obliegt es dem Staat, das nicht besteuerbare Existenzminimum nach den jeweiligen Verhältnissen einzuschätzen. Mit dem für das Sozialhilferecht geltenden Miudestbedarf wird der Staat aber auch hinsichtlich des einkommensteuerlichen Existenzminimums festgelegt. Maßgeblich sind danach die jeweiligen gesetzlichen Sozialhilferegelsätze einschließlich der Kosten für Unterkunft und Heizung –nicht weniger, aber auch nicht mehr. Anders gesagt: Die indisponiblen Aufwendungen für das Wohnen sind bereits im nicht besteuerbaren Existenzminimum berücksichtigt oder müssen es spätestens bis zum 1. Januar 1996 sein.

9203 Geht man von der grundsätzlichen Uuterscheidung von besteuerbarer Erwerbssphäre und nichtbesteuerbarer Privatsphäre im System des Einkommensteuerrechts aus, so ist die Behandlung der selbstgenutzten Wohnung nach

dem Konsumgutprinzip eine steuersystematisch schlüssige Lösung. Die damit verknüpfte Förderung nach § 10 e und § 34 f Einkommensteuergesetz wäre demgegenüber aus juristischer Sicht reine Subvention, für deren Würdigung andere Beurteilungskriterien heranzuziehen sind.

9204 Daß die geltende Konsumgut- bzw. Privatgutlösung zugunsten einer Investitionsgutlösung verändert werden könnte, ist das Ziel eines Teils der Kritiker, die das bestehende Besteuerungskonzept als diskriminierend für viele Eigennutzer ansehen. Dabei wird znmeist einer "echten" Investitionsgutlösnng das Wort geredet, bei welcher Einnahmen, der Mietwert nämlich, nnd Werbungskosten echt ermittelt und gegeneinander gerechnet werden sollen – und nicht wie im Rahmen des alten § 21 a Einkommensteuergesetz nur in Gestalt fiktiver und unrealistischer Größen. Einer solchen Konzeption wird vor allem gegenüber der bestehenden § 10 e-Lösung, welche allein die Anfangsphase steuerlich fördert und die Restphase steuerlich unbeachtet läßt, der Vorrang gegeben.

9205 Diese Kritiker sehen den wohnungspolitischen Charme einer Investitionsgutlösung darin, daß die möglichen Vor- und Nachteile aus dem Bau oder Erwerb einer selbstgenutzten Wohnung besser und auch einkommensteuersystemgerechter über die Zeit verteilt würden. Bei einer echten steuerlichen Überschußrechnung ergeben sich echte steuerliche Verluste, die um so höher und langandauernder sind, je mehr Fremdkapital eingesetzt wird. Wie bei anderen Investitionen gehörteu Schuldzinsen zu den steuerlich absetzbaren Kosten. Mit zunehmender Entschuldung und verringerter Abschreibung schmelzen die steuerlichen Verluste allmählich ab, bis ein Überschuß entsteht, für den Steuer gezahlt werden muß.

Steuersystematisch wird außerdem auf die Besteuerung von Kapitalerträgen verwiesen: "Solange daran festgehalten wird, Kapitalerträge grundsätzlich zu besteuern, gibt es keinen Grund, die Erträge des Kapitals in selbstgenutztem Wohneigentum nicht zu besteuern, während sie im vermieteten Wohneigentum wie in anderen Bereichen der Steuer unterworfen werden".²

9206 Dieser Kritik muß aus juristischer Sicht nicht gefolgt werden. Die Basisentscheidung darüber, was der Besteuerung zu unterwerfen ist, kann auch auhand der Unterscheidung zwischen privater Nutzung des versteuerten Einkommens und der Erzielung zusätzlichen Einkommens auf dem Markt getroffen werden – einer Eutscheidung, die für die deutsche Steuersystematik grundlegend ist.

Den Bau oder Erwerb einer selbstgenutzten Wohnung hat der Gesetzgeber dem Bereich der Privatsphäre, also der einkommensteuerlich irrelevanten Einkommensverwendung, zugeordnet. Daraus folgt uach den steuersystematischen Gruudsätzen, daß weder der wirtschaftliche Nutzen aus der Wohnung noch die Aufwendungen aus dieser Wohnung Eingang in das Einkünftesystem des Einkommensteuerrechts finden können.

Ökonomisch mag es zwar keinen Unterschied machen, ob jemaud dadurch

¹ Kirchhoff, Das Steuerrecht als Mittel und als Störfaktor der Wohnungsbaupolitik, DStR 1983, S. 280.

² Eekhoff, Wohnungspolitik, Tübingen 1993, Textziffer 88.

leistnngsfähiger wird, daß er für ein Bankguthaben Zinsen erhält, oder dadnrch, daß er sein Geld in eine Wohnung investiert und dadurch Miete erspart. Steuersystematisch ist der Unterschied dagegen elementar. Der Erste erzielt am Markt Einkommen, der Zweite verwendet es in seiner Privatsphäre. Auch darf der Verzicht auf die Erzielung von Einnahmen nicht znm Gegenstand einer Besteuerung gemacht werden. "Die Einkommensteuer erfaßt nicht die Fähigkeit seiner Bürger, etwas zu erwerben, sondern lediglich das von individuellem Belieben abhängig Erworbene. ... Wer einen lukrativen Arbeitsplatz ausschlägt, um sich ganztägig der Erziehung seiner Kinder zu widmen, wer ein verpachtbares Grundstück allein der gelegentlicben Nutzung durch seine Familie reserviert, wer verzinsbares Kapital znr Finanzierung einer Familienreise verbraucht hat, wäre zwar erwerbsfähig gewesen, hat jedoch nicht erworben und nnterliegt insoweit nicht der Einkommensteuer". 3

Ebensowenig ist der Gedanke zwingend, daß – wenn das Prinzip der Besteuerung von Kapitalerträgen beibehalten werden soll – auch die Nutzungswerte bestenert werden müßten, weil auch die nicht in Geld anfallenden Arbeitsentgelte, also geldwerte Vorteile eines Arbeitnehmers in Form von Sachleistungen, der Stener unterworfen würden.

Derartige Sachbezüge – also Einnahmen, die nicht in Geld bestehen wie Wohnung, Kost, Waren nnd sonstige Sachbezüge – sind zwar wie Geldeinnahmen zu versteuern nnd mit den üblichen Endpreisen am Abgabeort anzusetzen. Dies gilt aber nur, wenn sie anf eine zu versteuernde Leistnng des Steuerpflichtigen gegenüber Dritten zurückgehen. Leistungsfähigkeitssteigerung ohne Leistnngsbezug nach außen – das heißt dnrch die Selbstnutzung eigenen Vermögens oder die Einsparung von Aufwendungen – wird einkommenstenerlich generell nicht erfaßt.

Wer als Arbeitnehmer zu seinen Anfwendungen vom Arbeitgeber einen Zuschuß erhält, muß den geldlichen Vorteil als Arbeitslohn versteuern, ebenso den geldwerten Vorteil, der in der (teilweise) unentgeltlichen Überlassung einer Firmenwohnung liegt. Dagegen ist die Selbstnntzung des eigenen Kraftwagens nicht zu versteuern, anch wenn dadurch Kosten für einen Leihwagen erspart werden. Nnr die externe Vermietung führt zu Einnahmen. Gleiches gilt für die Selbstnutzung der eigenen Wohnung.

Trotz alledem ist einzuräumen: Den Geldwert der Wohnungsnntzung zu besteuern, ist auch nicht unlogisch, wenn man die Wohnung als Investitionsgut ansieht und damit als Teil der Erwerbssphäre. Naturalentnahmen aus einem Unternehmen, beispielsweise die private Nutzung eines Kraftwagens gehören ebenfalls zur steuerlichen Bemessnngsgrundlage.

9207 Was schließlich den Gesichtspunkt einer Besteuerung ersparter Aufwendungen gleichsam als fiktive Einnahmen betrifft, so würden, wenn man ihn ernst nähme, rechtliche Schleusen geöffnet und der Einkommensteuertatbestand in die Kontnrenlosigkeit entschwinden. "Wer seinen elementaren Nahrungsbedarf aus dem eigenen Gemüsegarten befriedigt, seine Steuererklärung

nicht durch den Steuerberater, sondern aufgrund eigener Rechtskunde abgibt, ... müßte sich fragen lassen, ob dadurch nicht seine besteuerbare Zahlungsfähigkeit gesteigert worden sei".⁴

9208 Überlegungen im Hinblick auf den Gleichheitssatz führen zn keinem anderen Ergebnis. Wendet man den Gleichheitssatz auf Eigennutzer, Mieter und Vermieter an, so sind Eigennutzer und Mieter im erworbenen Einkommen, also dem einkommensteuerlichen Belastungsgrund, zum Erwerbszeitpunkt gleich und werden durch eine Konsumgutlösung auch stenerrechtlich gleich behandelt. Eigennutzer wie Mieter haben durch die Nutzung ihrer Wohnung Vorteile; ihre Aufwendungen für den Erwerb der Wohnung einerseits und für die Miete und eine anderweitige Kapitalanlage andererseits sind als private Einkommensverwendung aus dem verstenerten Einkommen zu finanzieren. In der Nutzungsphase der Wohnnng kommt es freilich zur Ungleichbehandlung, wenn die Kapitalerträge des Mieters als Einkommen ans der Erwerbssphäre erfaßt werden. Dies betrifft jedoch den Vergleich Eigennutzer nnd Kapitalanleger. Diese sind mit Blick auf ihr erworbenes Einkommen nngleich und werden steuerlich entsprechend ungleich behandelt. Das gleiche gilt für den Vergleich von Eigennutzer nnd Vermieter. Der Vermieter nutzt den Wohnraum als Erwerbsquelle, der Eigennntzer seinen Wohnraum als Privatwohnnng. In dieser verschiedenen Ausnbung privater Freiheitsrechte findet der Gesetzgeber eine Verschiedenheit vor, die er für besteuerungserheblich erklärt hat, indem er unterschiedliche steuerliche Folgen rechtlich normierte.

9209 Im Ganzen wird man urteilen müssen, daß der Wegfall der Nutzungsbesteuerung verfassungsrechtlich unbedenklich war. Ein Rest an Unzufriedenheit mit der ökonomischen Ungleichmäßigkeit der Behandlung von Hanshalten, die ihr Vermögen in Form einer selbstgenutzten Wohnung halten, und solchen, die Vermögen erwerbswirtschaftlich nutzen, bleibt, weil, wie schon erwähnt, die Steuerfreiheit der impliziten Eigenkapitalerträge, die mit der Selbstnutznng einhergehen, nicht allen Hanshalten in gleicher Weise offenstehen. Eine Wohnung ist ein nnteilbares Gut. Hanshalten mit sehr geringem Vermögen und geringem Einkommen ist häufig der Zugang zn einem selbst zu nutzenden Objekt ans Finanzierungsgründen verschlossen. Manche fügen hinzu: Wohlhabende Haushalte können einen entsprechend hohen Eigenkapitalbetrag in die "Steueroase" selbstgenutzte Wohnung einbringen. Letzteres ist freilich völlig regelkonform, und das Empfinden einer Ungleichmäßigkeit aus ökonomischer Sicht basiert darauf, daß die Abgrenzung von Konsum- und Investitionsgüterbestand, wozu alle Wohnungen zählen, eine andere ist als die vom Gesetzgeber bevorzugte Abgrenzung von Privatgütern und Erwerbsquellen, wozu nur die vermieteten Wohnungen zählen. Auf dieses Problem kann aber in unterschiedlichster Weise geantwortet werden, und die Besteuerung nach dem Investitionsgutprinzip ist nicht die überzeugendste Antwort. Im übrigen ist es auch für den Ökonomen selbstverständlich, eine Wohnnng und

³ Kirchhoff, a.a.O., S. 281.

⁴ Kirchhoff, a.a.O., S. 281.

andere dauerhaft nutzbare Konsumgüter hinsichtlich ihres investiven Charakters als ökonomisch gleichartig anzusehen.

Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums

2. Zur Rechtfertigung der Förderung des Wohneigentums

9210 Verfassungsrechtlich ist es prinzipiell unbedenklich, daß der Gesetzgeber die Schaffung selbstgenutzten Wohnraums subventioniert. Die Frage ist, ob die Art und Weise, wie er es tut, in sein Belieben gestellt ist. Schon an früherer Stelle waren in den Fällen keine Zweifel geblieben, in denen steuerliche Regelungen für das selbstgenutzte Wohneigentum bloß darauf abzielen, einen Ausgleich für eine Besserstellung anderer Teile des Wohnungswesens, im besonderen der Mietwohnung, zu schaffen. In diesen Fällen sind die auf Abhilfe gerichteten Maßnahmen aus der Problemlage heraus gerechtfertigt. Mit der Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums ist aber erklärtermaßen mehr gemeint als nur Nachteilsausgleich. Und hier ist die offengebliebene Frage nach einer gerechten Lösung wieder aufzunehmen.

9211 Mit einer Steuersubvention als Lenkungsnorm wird das Ziel, steuerliche Lastengleichheit zu erreichen und alle nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu besteuern, per se zur Disposition gestellt. Somit rechtfertigt sich eine steuerliche Subvention vor allem aus dem verfolgten Zweck und ihrer Eignung, diesen Zweck mit steuerlichen Mitteln effektiv zu erreichen.

Als Subventionszweck kommt durchaus die Wohneigentumsbildung in Betracht, wenngleich das Steuerrecht dafür nicht der ideale Ort ist. Was die Ausgestaltung des steuerlichen Mittels anlangt, einen dem Steuerrecht eigentlich wesensfremden Subventionszweck zu erreichen, so ist im vorliegenden Zusammenhang vor allem an den Abzug eines Förderbetrags von der steuerlichen Bemessungsgrundlage zu denken, der progressionswirksam ist, oder an einen Abzug von der Steuerschuld, der progressionsneutral ist.

Ein progressionswirksamer Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage wird sich vor allem danu als geeignet und damit auch als gerechtfertigt anbieten, wenn auf deu Willen der Bezieher höherer Einkommen eingewirkt werden soll.

Wenu die Förderung jedoch - wie bei der Wohneigentumspolitik - nicht zuletzt das Ziel verfolgt, die Altersvorsorge zu ergänzen und die Steuerpflichtigen gegen Krisen und Risikeu abzusichern, verhält es sich anders. Diese Unterstützungen haben nicht die Bürger nötig, die uoch so viel Kapital übrig haben, daß sie damit in andere - und teilweise steuerlich ebenfalls geförderte -Anlageformen gehen könuen. Vielmehr muß eine solche Förderung den "Schwellenhaushalt" im Auge haben und daher den Wohnungserwerb insbesondere für Menscheu mit geringem Vermögen verbilligen wolleu. Ein solcher Effekt würde am besten durch "offene Subventionen" (Geldleistungen auf der Basis von Art, 104 a III GG) erreicht. Will man aber wegen des damit verbundenen "Rechtsanspruchs" an einer steuerlichen Förderlösung festhalten, so ist eine zielgerechte Wirkung am ehesten durch einen progressiousueutralen Abzug von der Steuerschuld zu erreicheu. Eine steuerliche Förderlösung sollte wegen der mit ihr verbundenen Eingriffe in die Verfassungsprinzipien steuerlicher Leistungsfähigkeit und Lastengleichheit möglichst effizient sein. Dies impliziert eine Ausgestaltung, die Mitnehmereffekte möglichst vermeidet und die Steuervorteile besonders auf diejenigen lenkt, die der Hilfe bedürfen und denen man dadurch über eine Schwelle helfen kann.

Allerdings stößt ein progressionsneutraler Abzug von der Steuerschuld in den Fällen auf Schwierigkeiten, wo mangels einer Steuerschuld eine Abzugsmöglichkeit fehlt, bei vielen kinderreichen Familien zum Beispiel. Um möglichst gerecht zu fördern und auch durch Kalkulierbarkeit der Förderung einen optimalen Anreiz zu schaffen, sollten deshalb Vor- und Rücktragsmöglichkeiten geschaffen werden, wie sie beim Baukindergeld im Rahmen des § 34 f III EStG derzeit bereits bestehen. Eine Verrechenbarkeit mit künftigen Steuerschulden käme auch dem Gedanken entgegen, daß Wohnungsbau Hoffnung auf zukünftiges wirtschaftliches Wohlergehen ist.

III. Die Vorschläge für eine Reform

9301 Eine Reform der Förderung des Wohneigentums muß vielfältige Unvollkommenheiten des bestehenden Regelwerks und seiner Wirkungen bedenken, aber sich dann doch auf einige wenige leitende Gesichtspunkte konzeutrieren. Ergänzende Gesichtspunkte mögen die konkrete Ausgestaltung mitbestimmen; neue Regelungen sollten aber auf jeden Fall auch einen Gewinn an Einfachheit briugen. Bei den wichtigsten Reformvorschlägen, die gegenwärtig diskutiert werden, ist das auch der Fall.

Die leitenden Gesichtspunkte sollten sein:

- (1) Der steuerliche Anreiz, ins Wohneigentum zu geheu, wird in erster Linie der Grundregelung auvertraut, daß die selbstgenutzte Wohnung steuerlich Konsumgut ist.
- (2) Der Ausgleich von steuerlichen Nachteilen für die Erwerber vou selbstgeuutztem Wohueigentum ohne hohe Eigenfinauzierungsquote, welche den Leitsatz (1) konterkarieren, muß verbessert werden. Dabei gilt: Keine selbstgenutzte Wohnung sollte steuerlich schlechter gestellt sein als die vom Investor dauerhaft gehaltene Mietwohnung. Keine Wohnung sollte besser gestellt sein, als es das voll eigenfinanzierte Wohneigentum schon aufgrund des Konsunigutpriuzips ist.
- (3) Die Zuteilung von nicht durch Leitsatz (2) begründeten Subventioneu, soweit es sie noch geben soll, muß gerechter, namentlich familiengerechter

9302 Zu würdigen sind besonders vier Reformvorstellungen:

(1) Der Vorschlag des Bundesministers der Finanzen:

Allen Erwerbern von Wohneigentum zur Selbstnutzung wird das Recht gewährt, in begrenztem Umfang Schuldzinseu von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzusetzen, und zwar jährlich 10.000 DM oder 12.000 DM (verdoppelt bei Ehegatten) für acht oder zehn Jahre. Die Absetzung kann beim späteren Erwerb einer anderen Wohnung wiederholt werden. Der Erwerb einer Neubauwohnung und einer Gebrauchtwohnung wird gleichbehandelt. Das Baukindergeld gemäß § 34 f Einkommensteuergesetz wird weitergewährt.

(2) Der Vorschlag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau:

Das Recht zum Abzug wie Sonderausgaben im Rahmen des bestehenden § 10 e EStG wird verändert. Zum Abzug zugelassen werden 8 Jahre lang bis zu 35.000 DM jährlich, wobei dieser Betrag um 20 vH des zu versteuernden Einkommens gemindert wird. Die Regelung des Baukindergelds wird durch einen 25-prozentigen Zuschlag je Kind zum Höchstabzugsbetrag von 35.000 DM ersetzt. Die Verknüpfung von Abzugsbetrag mit Anschaffungs- oder Herstellungskosten des Gebäudes sowie den Anschaffungskosten des Bodens entfällt. Weiterhin werden Neubauwohnungen und Gebrauchtwohnungen gefördert; Abschläge bei Altbauten sollen jedoch erwogen werden. Eine wiederholte Inanspruchnahme der Förderung ist nicht vorzusehen. Es bleibt bei der Regelung des Objektverbrauchs durch die Inanspruchnahme der Vergünstigungen der §§ 7 b und 10 e EStG.

(3) Der Vorschlag gegen eine progressionsabhängige Förderung, wie ihn ein Teil der Arbeitsgruppe der Finanzministerkonferenz vertritt:

Der Erwerber von Wohneigentum zur Selbstnutzung erhält das Recht, einmal im Leben zehn Jahre lang 25 vH seiner Schuldzinsen, soweit sie nicht 10.000 DM je Jahr überschreiten, von der Steuerschuld abzusetzen – das sind insgesamt höchstens 25.000 DM, bei einem Ehepaar 50.000 DM. Der Betrag von 10.000 DM wird je Kind um 4.000 DM erhöht. Das Baukindergeld gemäß § 34f EStG entfällt. Schuldzinsen, die im Zusammenhang mit der Modernisierung einer Wohnung stehen, sind in gleicher Weise absetzbar. Negative Beträge für die Steuerschuld werden nicht ausbezahlt.

(4) Der Vorschlag der Kommission:

Der Bauherr oder Ersterwerber einer Wohnung oder eines Eigenheims zur Selbstnutzung erhält das Recht, 60 vH der Schuldzinsen, die er im Zusammenhang mit der Finanzierung seines Wohneigentums (einschließlich der Finanzierungskosten unter den "Vorkosten") zu zahlen hat, von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzusetzen. Für Schuldzinsen aufgrund der Finanzierung des Kaufs einer gebrauchten Wohnung zur Eigennutzung ist der Anteil 40 vH. Modernisierungsinvestitionen aus Anlaß des Erwerbs einer Gebrauchtwohnung sind wie Neubauinvestitionen zu behandeln. Das Baukindergeld gemäß § 34 f Einkommensteuergesetz wird verdoppelt. Hiervon ist ein Betrag in Höhe der jeweiligen Vermögensteuerschuld abzusetzen. Die Einkommensgrenze beim Baukindergeld entfällt. Die Vorkostenregelung des § 10 e VI Einkommensteuergesetz entfällt ebenso wie die bisherige Grundförderung.

(5) Variante zum Vorschlag der Kommission:

Als Variante kommt ein Modell in Betracht, das den Vorschlag der Kommission in sachlicher und persönlicher Hinsicht begrenzt.

Der Bauherr oder Ersterwerber kann die Schuldzinsen nur für ein Objekt abziehen. Ehegatten steht das Recht zum Abzug für zwei Objekte zu, allerdings nicht gleichzeitig. Wird das Abzugsrecht für ein Objekt nicht ausgeschöpft, ist es übertragbar. Der von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzuziehende Betrag ist begrenzt auf 60 vH der Schuldzinsen, die für ein zur Finanzierung des Wohneigentums aufgenommenes Darlehen gezahlt werden, höchstens berechnet auf einen Darlehensbetrag von 300.000 DM. Dieser Schuldzinsenabzug wird für die Dauer von 10 Jahren eingeräumt. Berechtigt zum Schuldzinsenabzug sind nur Personen, deren Gesamtbetrag der Einkünfte in dem betreffenden Kalenderjahr 120.000 DM, bei Ehegatten 240.000 DM, nicht übersteigt. Auch die Ermäßigung der Einkommensteuer um das Baukindergeld hängt davon ab, daß diese Einkommensgrenzen nicht überschritten werden.

9303 Beim Vorschlag des Bundesfinanzministers liegt der Akzent auf dem Nachteilsausgleich für die Eigennutzer. Die echte Subventionierung beschränkt sich auf das weiterhin gewährte Baukindergeld. Die Umstellung vom Sonderausgabenabzug auf den Schuldzinsenabzug ist sachgerecht, ebenso der Wegfall der Einkommensobergrenze. Mit einer Erhöhung der Eigenfinanzierungsquote sinkt der Anspruch auf Absetzung, sobald die Schuldzinsen unter die Höchstgrenze fallen. Damit endet aber zugleich der eigentlich erwünschte steuerliche Anreiz zur Vermögensbildung durch Schuldentilgung. Die Begrenzung dem Betrage und der Zeit nach ist nicht sachgerecht. Beide Begrenzungen sind keine Antwort auf den Befund, daß die Stärke der möglichen Diskriminierung des Eigennutzers bei gegebener Investitionsförderung für die Mietwohnung allein von der Eigenfinanzierungsquote abhängt. Die Zulassung des Abzugs der vollen Schuldzinsen bis zum Höchstbetrag läßt befürchten, daß es teilweise zu einer Überförderung kommt. Wer in den ersten acht bis zehn Jahren keine höheren Schuldzinsen hat als die zum Abzug zugelassenen und anschließend seine Schulden rasch oder gar sofort tilgt, der erhält eine Förderung, die das Maß seiner Diskriminierung durch die Nicht-Teilhabe an der Investitionsförderung für die Mietwohnung übersteigt. Der Schuldzinsenabzug für den Erwerber einer Gebrauchtwohnung muß zudem geringer sein als für eine Neubauwohnung, da hier der auszugleichende Nachteil gegenüber dem Erwerber einer Wohnung zum Zwecke der Vermietung geringer ist.

9304 Beim Vorschlag der Bauministeriums geht es um eine Umgestaltung, nicht um eine Ersetzung des § 10 e Einkommensteuergesetz. Die Kinderkomponente wird wesentlich verstärkt und in die Hauptförderung integriert. Die Einkommensbegrenzung wird enger gefaßt, und die Förderung läuft mit steigendem Einkommen allmählich aus. Das vermindert die unerträgliche Fallbeilsituation des geltenden Rechts und reduziert die Progressionsabhängigkeit der Förderung durchgängig. Man kauft damit aber ein, daß über einen weiten Tarifbereich hinweg und für viele Jahre die Grenzsteuerbelastung der begün-

stigten Erwerber von Wohneigentum massiv, nämlich um bis zu 10 Prozentpunkte höher ist als ohne eine solche Einkommensabhängigkeit der Förderung, Das ist kaum weniger unerträglich als das Fallbeil. Auch an den alten Mängeln hinsichtlich des nötigen Nachteilsausgleichs für den Eigennutzer ändert sich nicht viel. Das allmähliche Auslaufen der Förderung in Abhängigkeit vom Einkommen kann man als einen Versuch ansehen, auf diese Weise zugleich dem von der Eigenfinanzierungsquote abhängigen Förderbedarf näherungsweise zu entsprechen - vermutend, daß zwischen Einkommen und Eigenfinanzierungsquote eine gewisse Korrelation besteht. Der direkte Zugang zum Problem – Übergang zum Schuldzinsenabzug – wäre hier aher eindeutig überlegen. Die Ausrichtung auf den Nachteilsausgleich für den Eigennutzer, offen zur Aufgabe erklärt und einigermaßen paßgenau ansgestaltet, erscheint als die angemessene Antwort auf die Klagen über die unzureichende Legitimation der § 10 e-Förderung. Der berechtigte Teil dieser Klagen bezieht sich auf die Förderfälle, in denen vermögende Haushalte, die sich auch ohne sehr hohes Einkommen eine hohe Eigeufinanzierung der selbstgenutzten Wohnung leisten können, eiu staatliches Vermögeusgeschenk erhalten, das ihnen zu Wohneigentum verhelfen soll. Eiu Vorteil des Vorschlags ist, daß die Sparanreize der bisherigen Förderregelung ungemindert erhalten bleiben. Von der vollen Einbeziehung des Erwerbs von Gebrauchtwohnungen in eine progressionsabhängige Förderung ist wiederum zu sagen: Als Nachteilsausgleich läßt sie sich nur in herabgesetztem Ausmaß rechtfertigen.

Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums

9305 Beim Vorschlag der Gegner einer progressionsabhängigen Wohneigentumsförderung wird der Bedarf an Nachteilsausgleich für den Selbstnutzer, der ein progressionsabhängiger Bedarf ist, geleugnet. Das geht ganz an den Einsichten vorbei, die in der Vergangenheit schon zweimal Anlaß für eine befristete Schuldzinsenregelung in Ergänzung zum § 10 e Einkommensteuergesetz waren. Die Förderbedürftigkeit wird aber wie bei den Vorschlägen (1) und (4) in Abhängigkeit von der Eigenfinanzierungsquote gesehen. Da der Anreiz groß ist, bei ausreichendem Vermögen eine hohe Eigenfinanzierungsquote zu wählen – weil die impliziten Vermögenserträge steuerfrei sind –, darf von einer hohen Korrelation zwischen Vermögenslage uud Eigenfinanzierungsquote ausgegangen werden. Als zwar wohneigentumspolitisch begründetes, im übrigen aber freihändiges Geschenk des Staates wird die Subvention progressionsunabhängig ausgestaltet und darf nur einmal im Leben in Anspruch genommen werden. Anlaß für eine Differenzierung zwischen Neubauwohnung nnd Gebrauchtwohnung besteht nicht. Das Konzept ist offen für eine beliebige Akzentuierung der familienpolitischen Komponente. Als Variante käme in Betracht, statt eines Teils der Schuldzinsen einen bestimmten Prozentsatz - etwa zwei oder drei Prozent - der jeweiligen Schuldsumme von der Steuerschuld absetzbar zu machen. Damit würde vermieden, denjenigen zu diskriminieren, der sein Wohneigentum vor allem mit Bauspardarlehen finanziert hat und deshalb bei gleicher Schuldsumme deutlich geringere Zinsen zu zahlen hat, so daß er unter Umständen allein dieserhalb das angebotene Subventionsgeschenk nicht voll in Anspruch nehmen kann.

9306 Beim Vorschlag der Kommission liegen die Akzente auf einer möglichst sachgerechten Ausgestaltung des Nachteilsausgleichs für den Eigennutzer und auf einer zugleich wohnungspolitisch und familienpolitisch begründeten sehr deutlichen Aufstockung des Baukindergeldes. Für die erste Aufgabe ist allein der Schuldzinsenabzug eine geeignete Lösung. Da der auszugleichende Nachteil – die Nicht-Teilhabe an einer Steuervergünstigung für die Mietwohnung – ein progressionsabhängiger Nachteil ist, muß auch der Ausgleich progressionsabhängig sein, der Schuldzinsenabzug also von der Steuerbemessungsgrundlage vorgenommen werden. Und es müßte ein Schuldzinsenabzug sein, der allein dem Anteil nach begrenzt wäre und weder dem Betrage noch der Zeit nach. Die Benachteiligung eines Eigennutzers ist, es sei wiederholt, bei gegebener Investitionsförderung für die Mietwohnung, allein abhängig von der Eigenfiuanzierungsquote des Investors und von der Inflationskomponente im Zius. Beides berücksichtigt der dem Betrage und der Zeit nach unbegrenzte Schuldziusenabzug. Eine Begrenzung dem Auteil uach ist unumgänglich, da anch die Investitionsförderung für die Mietwohnung nicht anf eine effektive Steuerbelastung von Null hinausläuft, jedenfalls nicht in den Fällen, auf die die Förderregelung ausgerichtet sein soll. Steuersparmodelle mit raschem Wiederverkauf können nicht den Maßstab abgeben. Die Bemessung des Anteils der Schuldzinsen, der zum Abzug zugelassen wird, muß sich also nach dem Förderwert der steuerlichen Regelungen für die dauerhaft gehaltene Mietwohnung richten, ein normierter Grundstücksanteil an den Anschaffungskosten unterstellt. Bei der von der Kommission befürworteten kninftigen Ausgestaltung der Abschreibungsregeluugen für Mietwohnungen – lineare Abschreibung in 25 Jahren – wäre im Falle des Neubaus ein Anteil von 60 vH der Schuldzinsen zum Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage zuzulassen; dabei sind für die Inflationsrate und den Realzins sehr langfristige Mittelwerte zugrunde gelegt worden. Der Selbstnutzer behält dann hinsichtlich des eigenfinanzierten Teils seiner Wohnung den Vorteil aufgrund des Konsumgutprinzips. Hinsichtlich des freudfinanzierten Teils wird er so gestellt – nicht schlechter, aber auch nicht besser - wie der dauerhafte Eigentümer einer Mietwohnung. Mit zunehmender Entschuldung wird das weniger vorteilhafte zweite Regime mehr und mehr abgelöst durch das erste. Der besondere steuerliche Anreiz zur Vermögensbildung im Wohneigentum durch Entschuldung ist gegenüber bisher gemindert, aber erhalten geblieben, jedenfalls oberhalb der hohen Grenze, die der Sparerfreibetrag setzt. Der Wegfall der Vorkostenregelung des § 10 e VI Einkommensteuergesetz ist in pauschalierter Form berücksichtigt. Vorkosten kann auch der Erwerber einer zu vermietenden Wohnung geltend machen; das Problem des Nachteilsausgleichs stellt sich aber wiederum nnr nach Maßgabe des nicht eigenfinanzierten Teils der Wohnung; die Berücksichtigung in pauschalierter Form folgt praktischen Erwägungen. Beim Erwerb einer Gebrauchtwohnung zur Eigennutzung muß der Anteil der zum Abzug zugelassenen Schuldzinsen geringer sein als bei einer Neubauwohnung, weil hier der anszugleichende Nachteil gegenüber der Mietwohnung geringer ist; eigentlich müßte er zudem mit der Restlebensdauer der Wohnung variieren. Wiederum aus praktischen Erwägungen wird ein pauschalierter Anteilssatz vorgeschlagen. Eine Einkommensgrenze ist in keinem Falle begründbar, wohl aber eine Berücksichtigung der meist vermögensabhängigen Nutzung der Vorteile aus der Steuerfreiheit der impliziten Eigenkapitalerträge des selbstgenutzten Wohneigentums. Auch deshalb die Ausgestaltung als Schuldzinsenabzug. Fallbeileffekte werden vermieden. Da eine hohe Eigenfinanzierungsquote wegen des nur begrenzten Schuldzinsenabzugs steuerlich immer noch vorteilhafter bleibt als die Verschuldung, gilt weiterhin: Ein Konsumgut kauft man nicht auf Abzahlung, wenn man sich die Barzahlung leisten kann. Der Übergang zum Schuldzinsenabzug bringt daher für vermögende Haushalte trotz des Verzichts auf eine Einkommensgrenze keine steuerliche Besserstellung gegenüber bisher. Für vermögende Haushalte ohne sehr hohe Einkommen gibt es sogar eine - gewollte - Schlechterstellung. Für eine Einkommensgreuze beim Baukindergeld gibt es ebenfalls keine Rechtfertigung, wohl aber für eine Vermögensgrenze. Eine Anlehnung an die Vermögensteuer wäre einfach und sachgerecht. Die vorgeschlagene Regelung führt nach Einsetzen der Vermögensteuerpflicht bis zum (allmählichen) Auslaufen des Anspruchs auf Baukindergeld quasi zu einer Verdoppelung der Vermögensteuer. Eine Einkommensgrenze für die Anspruchsberechtigten wäre Ausdruck der Willkür aus fiskalischen Gründen. Dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Investitionen in den Neubau und in die Modernisierung entsprechend sollten Schuldzinsen, die im Zusammenhang mit der Finanzierung einer Modernisierungsinvestition aus Anlaß des Erwerbs einer Wohnung stehen, nach der gleichen Regel absetzbar sein, wie sie für den Bau oder den Ersterwerb einer Wohnung gilt.

Eine andere Meinung:

9307 Der Vorschlag der Kommission zur Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums ist die sauberste Lösung, die steuerliche Benachteiligung der eigengenutzten Wohnung gegenüber der Mietwohnung auszugleichen. Aber in der Wirklichkeit sind saubere Lösungen nicht leicht umzusetzen.

Deshalb gibt eine Minderheit der Kommission den Politikern zu bedenken, die mit Rücksicht auf haushaltsmäßige oder verteilungspolitische Gründe Zweifel an der Realisierbarkeit dieses Modells hegen könnten, daß diese Zweifel mit den in der Alternative vorgeschlagenen sachlichen und persönlichen Begrenzungen ausgeräumt werden können.

Die Begrenzung auf ein Objekt entspricht der bisberigen Regelung des § 10 e Einkommensteuergesetz und ist dadurch gerechtfertigt, daß jeder Mensch nur eine eigene Wohnung benötigt. Wenn er eine andere Wohnung benötigt, müßte er sie ohne Nachteilsausgleich erwerben, wenn der Gesamtbetrag für das erste Objekt ausgeschöpft wurde. Der auf 300.000 DM begrenzte Darlehensbetrag, von dem die Schuldzinsen berechnet werden, dient in erster Linie dazu, den steuerlichen Nachteilsausgleich und damit das Haushaltsrisiko für den Staat zu beschränken. Zugleich verstärkt er den Anreiz, die Schulden rasch abzutragen, soweit und solange die Schulden oberhalb von 300.000 DM liegen. Schließlich kann mit dem Darlehenshöchstbetrag ein Zeichen für flächenspa-

rendes und kostengünstiges Bauen gesetzt werden, wenn der Nachteilsausgleich nach oben begrenzt wird. Die gleichen Gründe sprechen dafür, den Schuldzinsenabzug auf 10 Jahre zu begrenzen. Bei diesem Zeitlimit würde sich mit einem angenommenen Zinssatz von 7,5 % auf ein Darlehen von 300.000 DM ein Gesamtbetrag der mit 60 vH abziehbaren Schuldzinsen von maximal 135.000 DM ergeben. In den meisten Fällen wird die Darlehensgrenze aber wohl nicht erreicht, bei normaler Tilgung jedenfalls nicht während der gesamten 10 Jahre. Das bisherige Fördervolumen nach § 10 e des Einkommensteuergesetzes liegt bei 145.000 DM. Damit wäre die haushaltsmäßige Neutralität des alternativen Vorschlags der Kommission gewahrt. Die Einkommensgrenzen für den Abzug der Schuldzinsen und des Baukindergeldes entsprechen der bisherigen, auf verteilungspolitischen Gründen beruhenden Regelung. Die Anknüpfung an Vermögensgrenzen statt an Einkommensgrenzen wünscht die Kommission nicht. So weit die Meinung dieser Minderheit.

Eine weitere Meinung:

9308 Die private Vermögensbildung durch Wohneigentum und die Eigenversorgung mit Wohnraum sollte nach Auffassung einiger Kommissionsmitglieder auch dort, wo Fremdfinanzierungsmittel aufgenommen werden, nicht nach den Regeln behandelt werden, wie sie für ertragsorientierte Mietwohnungsinvestitionen gelten.

Steuern werden zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs ohne weitere Rechtfertigung erhoben, soweit sie alle Bürger gleichmäßig treffen. Unter diesen Vorzeichen hat das Einkommensteuerrecht in seinen Regeltatbeständen die Steuerlasten nach Maßgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen gleichmäßig zu verteilen, so daß auch der Vorgang des Bauens oder Erwerbs einer Wohnung weder Anlaß einer besonderen steuerlichen Belastung noch einer besonderen steuerlichen Begünstigung sein kann. Soll dagegen eine Steuernorm nicht die Steuerlasten zwischen den Bürgern gleich und gerecht verteilen, sondern die Verhaltensweisen der Steuerpflichtigen in eine bestimmte Richtung lenken, so stellt sie den Grundsatz der Belastungsgleichheit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit per se zur Disposition und bedarf aus verfassungsrechtlichen Gründen (Artikel 3 GG) eines besonderen Rechtfertigungsgrundes. Der Vorschlag der Kommission zur künftigen steuerlichen Behandlung des selbstgenutzten Wohneigentums stellt - wie schon bisher § 10 e EStG und § 34 f EStG - in juristischer Sicht eine solche Lenkungs- oder Subventionsnorm dar, die einer besonderen Rechtfertigung bedarf.

Das geltende Regelkonzept der Einkommensteuer unterscheidet zwischen steuerbarer Einkommenserzielung und steuerlich prinzipiell irrelevanter Einkommensverwendung. Einkommenserzielung bezeichnet den Bereich im Handeln eines Steuerpflichtigen, innerhalb dessen er das Potential zur Befriedigung seiner persönlichen Bedürfnisse am Markt erwirbt. Auf diese seine Erwerbssphäre will die Einkommensteuer zugreifen und das gewonnene Resultat wirtschaftlichen Handelns erfassen. Folgerichtig müssen Einkommensabgän-

ge, die in wirtschaftlichem Zusammenhang mit solcher Einkommenserzielung stehen, in Abzug gebracht werden können. Demgegenüber mindert die Verwendung von Einkommen in Gestalt privater Bedürfnisbefriedigung die steuerliche Bemessungsgrundlage grundsätzlich nicht: Mit dem Einkommen wird die Fähigkeit zur persönlichen Bedürfnisbefriedigung als potentielle Größe besteuert, nicht jene Geldgröße, die nach erfolgter Bedürfnisbefriedigung überbleibt. Während also Erwerbsaufwendungen im Zusammenhang mit der Erzielung von Einkünften die steuerliche Bemessungsgrundlage mindern und mindern müssen, können Aufwendungen, die nicht damit in Zusammenhang stehen (Lebenshaltungskosten), die Bemessungsgrundlage nicht mindern und sind aus dem "Versteuerten" zu bestreiten. Vor dem Hintergrund dieser Zweiteilung rechnet der Bau und die Nutzung einer selbstgenutzten Wohnung offenkundig in den Bereich der Privatsphäre. Insoweit besteht zur Mehrheitsmeinung kein grundsätzlicher Unterschied.

Eigeunutzer und Mieter werden nach den Regeltatbeständen des geltenden Einkommensteuerrechts steuerlich gleich behandelt, indem beide ihren Wohnaufwand aus dem versteuerten Einkommen bestreiten müssen. Daran ist also nichts zu ändern. Eigennutzer und Vermieter sind mit Blick auf ihr erworbeues Einkommen ungleich und daher steuerrechtlich eutsprecheud ungleich zu behandeln. Der Vermieter nutzt seinen Wohnraum als Erwerbsquelle am Markt, der Eigennutzer seinen Wohnraum als Privatwohnung. In dieser verschiedenen Ausnutzung privater Freiheitsrechte findet der Steuergesetzgeber mithin eine besteuerungserhebliche Verschiedenheit vor, die er durch unterschiedliche Steuerrechtsfolgen zu bestätigen hat. Der ökonomische Ansatz, sämtliche Kapitalinvestitioneu in deu Wohnungsbau steuerlich tunlichst gleichzustellen, behandelt vor diesem steuersystematischen Ausgaugspunkt Uugleiches gleich. Er ist weiter deshalb anfechtbar, weil er - konsequent zu Ende gedacht - auch andere Investitioneu als solche in den Wohnungsbau in sein Postulat steuerlicher Gleichbehandlung einbeziehen müßte. So gesehen müßte auch derjenige, der in einen privaten Personenkraftwagen oder eine Segelyacht "investiert", steuerlich mit dem verglichen werden, der Personenkraftwagen oder Segelyachten vermietet. Letztlich müßte die wohlbegründete Zweiteilung des geltenden Einkommensteuerrechts zwischen Erwerbssphäre und Privatsphäre generell negiert werden, so daß auch von diesem Ergebnis her gedacht der Gleichstellungsansatz steuersystematisch auf Abwege führt.

Wenn ein Steuergesetz den Erwerb selbstgenutzten Wohnraums also subventioniert, so ist dies verfassungsrechtlich prinzipiell unbedenklich – aber steuersystematisch "vorgegeben" ist das keineswegs. Steuerliche Förderung steht im politischeu Ermessen des Gesetzgebers, der ihre Ausgestaltung und Tragweite frei bestimmen kann, sich aber immer vergewisseru muß, daß er in die steuerliche Belastungsgleichheit und das Priuzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eiugreift, so daß dieser Eingriff eiuer sachlichen Rechtfertigung bedarf. Diese Rechtfertigung muß bei eiuer progressiven Steuer auch die Frage einschließen, ob es zu rechtfertigen ist, den Subventionszweck durch Abzug von der Bemessungsgrundlage – also progressionswirk-

sam – zu überbringen oder ob nicht ein progressionsneutraler Abzug von der Steuerschuld der geeignetere und effektivere Weg ist. Dies ist eine Frage des Ziels beziehungsweise der Zielgruppe. Wenn es etwa – wie bei der Förderung des Mietwohnungsbaus durch Sonderabschreibungen – darum geht, auf den Willen der Bezieher höherer Einkommen Einfluß zu nehmen, ist der progressive Steueranreiz ein geeignetes und effektives Mittel, das daher auch rechtlich nicht zu beanstanden ist.

Würde man den heutigen § 10 e EStG in ein offenes Subventionsgesetz kleiden, so müßte dies etwa folgendermaßen lauten: Zur Förderung des Erwerbs von Wohneigentum wird jährlich ein bestimmter vH-Satz der Anschaffungs- oder Herstellungskosten an den Erwerber gezahlt. Der vH-Satz bemißt sich nach dem Einkommen der Begünstigten und nimmt mit diesem zu. Hat der Begünstigte ein Einkommen von 120.000 DM, so beträgt die jährliche Subvention 9.906 DM. Hat der Begünstigte hingegen nur ein Einkommen von 40.000 DM, so beträgt die jährliche Subvention nur 5.167 DM. Der Vorschlag der Mehrheit zielt faktisch in diese Richtung.

Demgegenüber ist die Minderheit der Auffassung, daß die Wohneigentumsförderung deu "Schwellenhaushalt" im Auge haben und daher den Wohnuugserwerb für die Bezieher kleinerer und mittlerer Einkommen verbilligen sollte. Wohneigentumsförderung ist dieser ihrer Sicht nach durch das öffentliche Interesse legitimiert, die Altersvorsorge zu ergänzeu und gegen Krisen und Risiken absichern zu helfen. Solche Effekte lassen sich am ehesten durch einen progressionsneutralen Abzug von der Steuerschuld erreichen und vielleicht auch noch durch einen progressionswirksamen Ansatz, dessen Progressionswirksamkeit dadurch zurückgenommen wird, daß der Abzugsbetrag mit steigendem Einkommen kleiner wird und bei einem nicht mehr als förderungswürdig angesehenen Einkommen schließlich ausläuft. Außerdem kann (und sollte) die Kinderzahl bei dieser Subvention berücksichtigt werden.

Mit einem derartigen Konzept werden die Steuervorteile fokussiert auf diejenigen gelenkt, denen man über die "Schwelle" helfen will. Schließlich sollte nicht vergesseu werden, daß eine steuerliche Subventionslösung gerade wegen der mit ihr verbundenen Eingriffe in die Verfassuugsprinzipien steuerlicher Leistungsfähigkeit und Lastengleichheit effizient sein muß. Sie sollte daher eine klare Vorstellung über ihre Zielgruppe haben uud den steuerlichen Fördertatbestand so ausgestalten, daß Mitnehmereffekte als bloße "Steuergeschenke" möglichst vermieden werden.

Neben einer ausgeprägten Kinderkomponeute (über deren Bedeutung in der Kommission Einigkeit besteht) sollte eine zeitliche befristete Entlastung in den ersteu Jahren nach dem Erwerb gewährt werden. Als Bemessungsgruudlage kommen in Frage:

- Prozentsatz der Investitionssumme bis zu einem Höchstbetrag,
- ein fester Prozentsatz der zur Finanzierung aufgeuommenen Kreditsumme.

Der pauschale Höchstbetrag hat den Vorteil, daß er die Eigentumsbildung generell und nicht die Kreditaufnahme begünstigt. Allerdings werden dabei auch Haushalte gefördert, die Wohneigentum überwiegend mit Eigenkapital finanzieren. Der Abzug eines Prozentsatzes der Kreditsumme von der Steuerschuld anerkennt, daß die Kredithöhe als Maßstab für Förderbedarf besser geeignet ist. Durch den Abzug eines festen Prozentsatzes wird die problematische Signalwirkung eines Schuldzinsenabzuges zumindest deutlich reduziert.

Die obige Position, wird auch durch andere Argumente gestützt:

- Die Entscheidung zum selbstgenutzten Wohneigentum wird in der Regel nicht durch Preisvergleich mit der Miete bestimmt. Gegenwärtig dürften etwa 60 vH aller Haushalte im Lebenszyklus Wohneigentum erwerben. Dabei überragt der Wunsch, im Eigenheim oder in der eigenen Wohnung zu leben, vielfach den Wunsch nach möglichst hohen Renditen für die eigene Vermögensanlage. Die Eigennutzer optieren für ein "Wohnen Plus", das heißt für eine Lebensform, für Status, für Alterssicherung, für Unabhängigkeit und natürlich auch für eine langfristig sichere Vermögensanlage. Das sieht auch die Mehrheit nicht anders. Sie zieht daraus aber keine steuerpolitischen Konsequenzen. Im übrigen fallen im Vergleich zum Geldvermögen langfristig hohe Wertsteigerungen an. Nicht zuletzt deshalb übersteigt das Vermögen der Wohneigentümer das der Mieter (auch bei vergleichbarem Einkommen) um ein Mehrfaches.
- Ein Schuldzinsenabzug in Höhe von 60 vH der Zinsen würde zu Veränderungen in Verhaltensweisen der Anleger führen, die so nicht gewollt sein können.
- Die Verschuldungsquote würde bezogen auf die Verkehrswert der Grundstücke erheblich steigen, weil die Tilgungen erheblich verzögert werden. (Beispiel: Die Verschuldungsquote in den USA, wo ein voller Schuldzinsenabzug gewährt wird, beträgt etwa 40 vH der Verkehrswerte. Die Verschuldungsquote in Australien, wo kein Schuldzinsenabzug möglich ist, erreicht nur 15 vH der Verkehrswerte.)
- Geldvermögen, deren Zinseinkünfte steuerbefreit sind, würden nicht als Eigenkapital in die Finanzierungen eingebracht, um die Effekte des Schuldzinsenabzugs zu maximieren.
- Der Progressionseffekt der Besteuerung würde bei sehr hohen Einkommen zu sehr hohen Entlastungen und damit zu einem noch deutlich höheren Wohnkonsum führen, als es gegenwärtig zu beobachten ist.
- In der Argumentation zugunsten des Schuldzinsenabzugs wird vielfach mit der empirisch nicht gestützten Hypothese argumentiert, Haushalte mit niedrigen Einkommen hätten wenig Eigenkapital und seien deshalb besonders auf hohe Kreditaufnahme angewiesen. Tatsächlich verschuldet sich der größte Teil der Erwerber bis zur Grenze seiner Belastbarkeit. Arbeiter finanzieren wegen ihrer höheren Einkommensrisiken meist mit höheren Eigenkapitalquoten als zum Beispiel Beamte. Aufgrund dieser Wirkungen wird auch von Befürwortern des Schuldzinsenabzugs eine aus der Logik dieser Argumentation schwer zu rechtfertigende Eingrenzung empfohlen, die im Ergebnis in die Nähe einer Konsumgutlösung mit frei gestalteter Subvention kommt. Der Vorschlag einer Konsumgutlösung mit Subventiouierung der Eigentumsbildung nach wohnungs- und vermögenspolitischen

Zielsetzungen trägt demgegenüber von Anfang an der Tatsache Rechnung, daß die Vermögensbildung durch den Erwerb von Wohnraum zur Selbstversorgung einen Investitionsvorgang sui generis darstellt. Dies entspricht dem Selbstverständnis der Beteiligten und führt zu der Konsequenz, daß die staatlich gewährten Hilfen entsprechend der vermögens- und wohnungspolitischen Zielsetzungen festgelegt werden sollten und nicht als Ergebnis einer Gleichstellungsnorm mit Investitionen in den Mietwohnungsbau.

Zehntes Kapitel: Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auf dem Gebiet der Wohnungspolitik

10001 Die Frage, welche wohnungspolitischen Aufgaben welchen Gebietskörperschaften zugewiesen und von welchen Gebietskörperschaften diese Aufgaben finanziert werden sollen, zielt auf die richtige Wahrnehmungsebene für das Politikfeld Wohnraumversorgung. Dabei sind zum einen die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Auge zu behalten, zum anderen kann die Ausgestaltung der Beziehungen zwischeu den Gebietskörperschaften auch unter dem Gesichtspunkt ökonomischer Effizienz und verfassungspolitischer Zweckmäßigkeit betrachtet werden.

10002 Im folgenden wird diskutiert, wie die Vorschläge der Kommission zur Wohnungspolitik auf den verschiedenen bundesstaatlichen Wahrnehmungsebenen umgesetzt werden können. Das derzeitige wohnungspolitische Instrumentarium wird dabei insoweit in den Blick genommen, als die derzeitigen Zuständigkeiten verfassungsrechtliche, verfassungspolitische oder ökonomische Defizite erkennen lassen.

I. Die Rollenverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Wahrnehmungsebenen in der Wohnungspolitik

1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

10101 Nach der föderalen Struktur des Grundgesetzes ist zwischen Gesetzgebungsverantwortung, Verwaltungsverantwortung und Finanzverantwortung für eine sachpolitische Aufgabe zu unterscheiden.

10102 Die Gesetzgebungskompetenz auf wohnungspolitischem Gebiet liegt wenigstens grundsätzlich beim Bund (Art. 74 Nr. 1 GG: Mietrecht; Art. 74 Nr. 18 GG: Wohnungswesen einschließlich Förderung des Wohnungsbaus, Bodenrecht einschließlich Erschließungs- und Erschließungsbeitragsrecht; Art. 105 II GG: Steuerrecht). Es handelt sich in der Regel um eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit, nach der die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur haben, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat in diesem Bereich der

konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht.

Der Bereich des Kommunalrechts, soweit es wohnungspolitisch relevant ist (kommunaler Finanzausgleich, kommunales Abgabenrecht, kommunale Belegungsrechte und dergleichen mehr), fällt demgegenüber grundsätzlich in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Art. 30, 70 GG).

10103 Die Verwaltungszuständigkeit in der Wohnungspolitik liegt prinzipiell bei den Ländern. Dies gilt sowohl für die Ausführung von Bundesgesetzen (Art. 83 GG) wie für die Ausführung von Landesgesetzen und der gesetzesfreien Verwaltung (Art. 30 GG). Länderverwaltung meint dabei auch die Verwaltung durch Gemeinden und Gemeindeverbände, die als öffentlich-rechtliche Träger von Zuständigkeiten ausschließlich dem Verfassungsbereich der Länder zugeordnet sind. Im Verhältnis zu ihrem Land kommt den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung zu: das in Art. 28 II GG garantierte verfassungsmäßige Recht, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gemeindeordnungen der Länder sehen daher vor, daß den Gemeinden auf ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlicher Aufgaben zusteht, sofern nicht Bundes- oder Landesgesetze eine andere Zuständigkeit vorsehen (etwa Art. 6 BayGO; sogenannte Allseitigkeit oder Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises).

10104 Aus der Zuständigkeit für die Verwaltung einer öffentlichen Aufgabe folgt nach dem sogenannten Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104 a I GG die Zuständigkeit für die Finanzierung dieser Aufgabe. Die Finanzierung wohnungspolitischer Aufgaben ist also grundsätzlich Länder- oder Gemeindesache. Abweichend von diesem Grundsatz hat der Bund die Möglichkeit, Länderaufgaben teilweise mitzufinanzieren, wobei nach "Geldleistungsgesetzen" (Art. 104 a III GG) und "Investitionshilfen" (Art. 104 a IV GG) differenziert werden kann. Davon zu unterscheiden ist die Verantwortung des Bundes für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder im allgemeinen und die der Länder für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen, bei der Gestaltung des Länderfinanzausgleiches und des kommunalen Finanzausgleiches.

2. Ökonomische Aspekte der Rollenverteilung

10105 Aus ökonomischer Sicht sind Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben so auf öffentliche Entscheidungsträger zu verteilen, daß eine zweckmäßige, das heißt ökonomisch effiziente Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften erreicht wird.

Der Ansatzpunkt liegt in den unterschiedlichen Präferenzen der Staatsbürger. Ein föderativer Staatsaufbau kann diesen Unterschieden Rechnung tragen. Dabei ist es in erster Linie der Informationsvorteil über die örtlichen Besonderheiten, der eine dezentrale Verankerung der Entscheidungskompetenz nahelegt. Eine "bürgernahe" Politik verbessert wegen der kurzen Informationswege nicht nur die Möglichkeiten demokratischer Selbstbestimmung, sondern nutzt auch die verfügbaren Informationen vor Ort in effizienter Weise.

Diesem Grundsatz trägt das Subsidiaritätsprinzip – in seiner ökonomischen Bedeutung – Rechnung: Die nächsthöhere föderale Ebene soll, was Art, Umfang und Intensität ihres Handelns angeht, nur insoweit tätig werden, als dies im Einzelfall notwendig ist. Notwendig ist dies dann, wenn sie zur Erfüllung einer Aufgabe unter Berücksichtigung der Interessen aller Staatsbürger besser in der Lage ist als die untere Ebene.

10106 Unter der Herrschaft eines Subsidiaritätsprinzips ist es also aus ökonomischer Sicht geboten, Rechtfertigungsgründe dafür ins Feld zu führen, daß eine Aufgabe auf einer mittleren oder oberen Kompetenzebene angesiedelt wird. Dies gilt zumal für den Bereich der Wohnungspolitik, weil das Anforderungsprofil an die Quantität und Qualität von Wohnen lokal stark streuen kann, so daß – jedenfalls vor dem Ausgangspunkt, unterschiedlichen Präferenzen auch kompetentiell Rechnung zu tragen – eine Zuständigkeitsvermutung zunächst einmal für die untere Ebene gegeben ist.

Rechtfertigungsgründe für eine Kompetenzverlagerung "nach oben" lassen sich indessen auch in der Wohnungspolitik finden: In Ballungsräumen, die einen einheitlichen Lebensraum darstellen, werden die auf historischen Gegebenheiten beruhenden Gemeindegrenzen den "lokalen" Präferenzen der Staatsbürger oft nicht mehr gerecht. Insbesondere die Umlandgemeinden in solchen Räumen müssen an den gemeinsamen Aufgaben, hier: der städtebaulichen Entwicklung, angemessen beteiligt werden. Hinzu kommt ein Koordinierungsbedarf bei der Wohnungssozialpolitik in den Ballungsräumen, damit nicht durch ein regionales Gefälle in den kommunalen Angeboten an Wohnungsfürsorge Wanderungsbewegungen ausgelöst werden (Migrationsexternalitäten). Unkoordiniertes Handeln könnte dazu führen, daß im ganzen das Angebot an Wohnungssozialpolitik zu gering ausfällt. Dies geschieht dann, wenn eine einzelne Gemeinde darauf rechnet, durch eine Reduzierung ihrer Maßnahmen die Problemgruppen der Wohnungspolitik zum Abwandern zu bewegen und damit das Problem der Wohnungsversorgung dieser Gruppen anderen Gemeinden aufzubürden - eine zentrale Wohnungssozialpolitik kann diese Effekte vermeiden. Solches Verhalten der Gemeinden ist freilich nur zu erwarten, sofern die Entscheidung über die Verwendung von Mitteln bei ihnen selbst liegt. Wird die Entscheidungskompetenz in der Wohnungssozialpolitik auf der Ebenc der Gemeinden augesiedelt, so sollte die Art der Mittelzuweisung für die Gemeinden Anreize schaffen, ihre sozialpolitischen Verpflichtungen zu erfüllen.

Schließlich ist die wohnungspolitische Kompetenz zentral anzusiedeln, sofern die Wohnungspolitik dazu beiträgt, Unterschiede der Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und in den Lebensverhältnissen zu verringern.

Nach diesen juristischen und ökonomischen Eckdaten ist im folgenden zu diskutieren, welche Kompetenzverteilung in der wohnungspolitischen Wirklichkeit besteht, und welche Folgen für die Zuständigkeiten sich aus der Umsetzung der Vorschläge der Kommission ergeben.

II. Probleme und Lösungen

1. Mietrecht

10201 Der Bund hat seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Mietpreisrechts und des Kündigungsschutzrechts (Art. 74 Nr. 1 GG) in nahezu abschließender Weise wahrgenommen. Diese zivilrechtlichen Regelungen sollen das Verhalten von Wirtschaftssubjekten am Markt beeinflussen. Daraus ergibt sich zum einen, daß Probleme verwaltungsrechtlicher Umsetzung einschließlich deren Finanzierung nicht entstehen. Zum anderen ist damit gesagt, daß – sofern man solche Lenkungsmaßnahmen überhaupt ins Auge faßt – diese als Rahmenbedingungen des Wirtschaftens in einem einheitlichen Wirtschaftsraum bundeseinheitlich erfolgen müssen.

Die Problematik des Mietpreisrechts und des Kündigungsschutzrechts liegt daher nicht im föderalen Bereich – wenigstens nicht unmittelbar. Sie liegt vielnehr vor allem darin, daß solche Regelungen die Lenkungsfunktion des Marktes einschränken und den Wohnungsneubau wegen der geringeren Renditeerwartungen der Investoren behindern (Ziffer 1201 ff). In der Konsequenz führt dies dazu, daß der Wohnungsbau stärker subventioniert werden muß, wenn das Augebot gesteigert werden soll. Hierdurch wird ein Subventionsbedarf ausgelöst, der nach der Finauzverfassung wenigstens grundsätzlich von Ländern und Gemeinden aufzubringen ist, aber seine weseutliche Ursache im Verhalten des Bundes findet. Dies ist zwar nichts Ungewöhnliches, vielmehr dem föderativen Verfassungssystem inhärent – viele Bundesgesetze lösen Finanzbedarf aus, den die Länder aufbringen müssen. Immerhin ergeben sich aber hieraus deutliche Aktivposten für die Deckungsquoten der Länder im Rahmen des vertikalen Finanzansgleichs.

2. Besteuerung

10202 Gemäß Art. 105 II GG kommt dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit über die Steuern zu, sofern es sich nicht um örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern handelt, für die eine ausschließliche Landesgesetzgebungszuständigkeit besteht.

Für den Bereich der großen Steuern, welche Einfluß auf die Wohnungspolitik nehmen – Einkommen- und Körperschaftsteuer, Grundsteuer, Gewerbe-

¹ Es bestehen allerdings vereinzelte Verordnungsermächtigungen an die Landesregierungen: gemäß § 564b II Nr. 2 Satz 4 BGB (sowie entsprechend nach dem Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung) zur Bestimmung der Gebiete mit besonderem Wohnungsbedarf; gemäß Art. 6 § 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen, wo eine Ermächtigung an die Landesregierungen enthalten ist, Gemeinden, in denen die Versorgung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, zu bestimmen. Außerdem erlassen die Länder − neben dem Bundesgesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen − eigene Reehtsvorschriften zur Regelung von Fehlbelegungsabgaben.

Probleme und Lösungen

steuer, Grunderwerbsteuer und Umsatzsteuer – hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, wofür auch ein Bedürfnis besteht (Art. 72 II GG), weil die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse innerhalb eines Wirtschaftsraumes, ein unitarisches Steuerrecht einfordert.

Im Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht werden der Mietwohnungsbau durch Abschreibungsvergünstigungen, der Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums durch den Abzug bestimmter Aufwendungen von der Steuerbemessungsgrundlage als Sonderausgabe und den Abzug des sogenannten Baukindergeldes von der Steuerschuld gefördert. Auch die Kommission hat vorgeschlagen, den Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums durch einen beschränkten Abzug von Schuldzinsen von der Bemessungsgrundlage sowie durch eine Ausweitung des Baukindergeldes steuerlich zu begünstigen.

Maßnahmen, die durch Vergünstignngen bei der Einkommens- uud Gewinnbesteuerung das Verhalten der Wirtschaftssubjekte zu beeinflussen suchen, werden in Form von Aufkommensdefiziten von derjenigen föderalen Ebene getragen, der das Aufkommen aus der Steuer zufließt. Dies sind nach den derzeitigen Regelungen des Steuerverbundes bei der Einkommensteuer der Bund und die Länder mit jeweils 42,5 % und die Gemeinden mit 15 %, bei der Körperschaftsteuer Bund und die Länder mit jeweils 50 %. Dabei sind die Aufkommensdefizite bei Abschreibungsvergünstigungen vom Grundsatz her nur temporärer Natur, da jedes Wirtschaftsgut nur einmal abgeschrieben werden kann und daher eine Nachholung der Besteuerung in späteren Jahren erfolgt. Demgegenüber ist das Aufkommensdefizit bei der Förderung des Erwerbs selbstgenutzten Wohneigentums endgültig, da steuerliche Nachholwirkungen hiermit nicht verbunden sind.

10203 Daß Länder und Gemeinden geringere Steuereinnahmen durch wohnungspolitische Maßnahmen erzielen und damit faktisch die Lasten aus diesen Maßnahmen anteilig tragen müssen, ist unter föderativen Gesichtspunkten zwar nicht selbstverständlich. Der verfassungsverträglichere Weg wäre ein Geldleistungsgesetz gemäß Art. 104 a III GG, aufgrund dessen sich Bund und Länder die Ausgaben für diese nunmehr offen gelegte Subvention teilten und das mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden könnte. Aber unter diesen föderativen Gesichtspunkten kann letztlich auch eine steuerliche Lenkungsbefreiung ("Verschonungssubvention") nicht beanstandet werden, da Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden ganz oder zum Teil zufließt, ebenfalls der Zustimmung des Bundesrates bedürfen (Art 105 III GG) und damit der Zustimmung der Ländermehrheit.

Es ist allerdings nicht zu übersehen, daß bei Abschreibuugsvergünstigungen die Mindereinnahmen in dem Land und in der Gemeinde entstehen, wo der Steuerpflichtige seineu Wohnsitz hat, was nicht notweudigerweise der Ort ist, wo der Wohnungsbau erfolgt. Die Gebietskörperschaft, in deren Ort sich der Subventionsnutzen einstellt, ist also nicht notwendig mit der Gebietskörperschaft identisch, welche das Aufkommensdefizit zu tragen hat. Insbesondere bewirken die Abschreibungsvergünstiguugen des Fördergebietsgesetzes, daß

westdeutsche Länder und Gemeinden Aufkommensdefizite haben, wenn ihre Bürger in Ostdeutschland investieren.

Solche "externen" Aufkommenseffekte müssen freilich in einem föderalen Staat hingenommen werden, zumal es über den horizontalen Finanzausgleich zu einer nachträglichen Korrektur oder doch Abschwächung dieser Effekte kommt. Denn Basis des horizontalen Finanzausgleichs ist die regionale Verteilung des effektiven Steueraufkommens, so daß zum einen dort, wo abgeschrieben wird, ein Mehr an Ausgleichsvolumen oder ein Weniger an Ausgleichsverpflichtung entsteht, und zum anderen dort, wo gebaut wird und positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte entstehen, das Ausgleichsvolumen geringer wird oder die Ausgleichsverpflichtungen steigen.

3. Bau- und Bodenrecht

10204 Die bauliche Nutzung von Grund und Boden ist Gegenstand baurechtlicher wie raumordnungs- und landesplanungsrechtlicher Regelungen.

Das Baurecht befaßt sich im Rahmen der sogenannten Bauleitplanung mit der Frage, ob und in welcher Weise Grundstücke unter städtebaulichen Gesichtspunkten baulich genutzt werden können und ist damit ortsbezogen. Es strebt eine geordnete städtebauliche Gestaltung und Entwicklung in den Gemeinden an und liefert hierfür den rechtlichen Rahmen.

Das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht ist demgegenüber raumbezogen. In der dichtbesiedelten Bundesrepublik Deutschland besteht ein ständiger Bedarf an Flächen für öffentliche und private Vorhaben verschiedenster Art und damit unterschiedliche, nicht selten miteinander konkurrierende oder nur schwer miteinander zu vereinbarende Nutzungsinteressen. Diese unterschiedlichen Anforderungen an den Raum zu strukturieren und zu koordinieren, ist Aufgabe des Planungsrechts, das sich dazu mehrerer, zunehmend konkreterer Planungsstufen bedient.

10205 In einem föderalen Staatsaufbau mit Gemeinden und Gemeindeverbänden, die zwar Teil der verfassungsmäßigen Ordnung der Länder sind, aber über eine Selbstverwaltungsgarantie verfügen (Art. 28 II GG), besteht das Planungssystem im Gesamtstaat naturgemäß aus einer komplexen Hierarchie von Planungen und Planungsakten.

Das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) kann aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 75 Nr. 4 GG) grundsätzlich nur einen legislativeu Rahmen geben, den das Raumordnungs- und Planungsrecht der Länder auszufüllen hat. Im Raumordnungsgesetz werdeu lediglich einzelne "Grundsätze" der Raumordnung aufgeführt, die als abstrakte Zielvorgaben oder politische Leitvorstellungen über die Ordnung und Entwicklung von Räumen die Planungstätigkeit der Länder binden, aber uicht vorwegnehmeu.

10206 Das Raumordnungsrecht der Läuder gibt dagegen Eutwicklungsziele vor, die sich in einem fortschreitend enger werdenden "Trichter" von Planungsvorgaben verdichten und für fortschreitend kleiner werdende Gebietseinheiten bindende Wirkung haben. So können auf der Basis der Ländergeset-

349

ze die obersten Landesplanungsbehörden (in der Regel Ministerien) in einem ersten Schritt sogenannte Landesentwicklungspläne oder -programme (in einzelnen Ländern auch Raumordnungspläne oder -programme genannt) als Rechtsverordnung erlassen. Darin wird ein System von Ober-, Mittel- und Unterzentren sowie von Entwicklungsachsen (versorgungs- und verkehrswirtschaftliche Verbindungen) unterschiedlicher Bedeutung festgelegt.

10207 In den meisten Ländern bestehen darunter dezentrale Planungseinheiten. Sie sind entweder als unmittelbare Staatsverwaltung auf Regierungsebene angesiedelt oder bilden als mittelbare Staatsverwaltung die Rechtsform eigener regionaler Körperschaften. Sie erlassen für ihre Region zumeist sogenannte Regionalpläne (in Nordrhein-Westfalen: Gebietsentwicklungspläne), in denen die angestrebte räumliche Ordnung und Entwicklung der Region festgelegt wird – etwa durch Festlegung von zentralen Orten der untersten Stufe (Kleinzentren/Unterzentren), die Ausweisung von Freiflächen für Naherholungsgebiete oder die Festsetzung von künftigen Entwicklungsschwerpunkten namentlich im Stadt-Umland-Bereich. Ihrer Rechtsnatur nach haben solche Regionalpläne zumindest rechtssatzähnlichen Charakter. Sie erzeugen als bisher konkreteste Ziele der Landesplanung und Raumordnung Bindungswirkung nach §1 IV BauGB für die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung. Dieser Bindungswirkung stehen Beteiligungs- und Verfahrensrechte der betroffenen Gebietskörperschaften, also auch der Gemeinden, gegenüber (sogenanntes Gegenstromprinzip), die zum Teil federführend bei der Regionalplanung mitwirken.

10208 Die konkrete Beplanung einer Fläche ist dagegen im Baugesetzbuch jeder einzelnen Gemeinde als Aufgabe zugewiesen und als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises unmittelbarer Ausfluß ihres Selbstverwaltungsrechts. Sie geschieht in zwei Schritten.

In einem Flächennutzungsplan wird prinzipiell für das gesamte Gemeindegebiet die vorgesehene Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen dargestellt (§ 1 II i.V.m. §§ 5ff BauGB). Dem Flächennutzungsplan folgen Bebauungspläne als rechtsverbindliche Festsetzung der baulichen Ordnung im Gemeindegebiet oder seinen Teilen (§ 1 II i.V.m. §§ 8ff BauGB). Bebauungspläne ergehen als Satzung (§ 10 BauGB) und haben Geltung für jedes einzelne Bauvorhaben. Sie sind die einzigen Planungsakte mit unmittelbarer Rechtsverbindlichkeit gegenüber dem Bürger.

Die kommunale Bauleitplannng ist deshalb die Stelle, wo zum einen die örtlichen Planungsinteressen ihre konkrete Ausgestaltung erfahren und zum anderen die überörtlichen Interessen ihren endgültigen Niederschlag finden müssen. Dabei kann die einzelne Gemeinde der überörtlichen Planungsentscheidung nicht widersprechen, andererseits ist sie jedoch wenigstens grundsätzlich nach der bisherigen Rechtslage nicht verpflichtet, überörtliche Planungsentscheidungen örtlich umzusetzen: Nach § 1 III BauGB in seiner jetzigen Fassung ist Maßstab ihres Handelns allein ihre eigene städtebauliche Entwicklung und Ordnung. Mit anderen Worten, die kommunale Planungsho-

heit ist nach geltendem Recht durch eingrenzende überörtliche Vorgaben negativ zu beeinflussen, diese Vorgaben lösen jedoch nicht im positiven Sinne örtliche Planungspflichten aus.

10209 Die Eingrenzung ihrer Planungshoheit wird von den Gemeinden als Behinderung ihrer örtlichen Planungsinitiativen und Entfaltungsmöglichkeiten angesehen. Andererseits besteht vor allem angesichts der heutigen Wohnungsmarktprobleme in Ballungsgebieten das Bedürfnis, zur Ausweisung zusätzlicher Wohnbauflächen – bei gleichzeitiger Vermeidung weiterer Ausfransung und Zersiedelung an den Stadträndern – den Planungsraum auszudehnen und das Umland in die Lösung der Kernstadtprobleme einzubeziehen. Freilich werden Umlandgemeinden kaum freiwillig zu einem engeren planerischen Verbund mit den Kernstädten bereit sein. Eine Koordination der die Stadtund Gemeindegrenzen übergreifenden Planung erfordert aus diesen Gründen eine positive Planungspflicht der Gemeinden, die in einzelnen gebotenen Fällen den gemeindegebietsübergreifenden Planungsinteressen vorrangige Geltung vor ihren eigenen örtlichen Planungsinteressen verschafft.

10210 Die Kommission hat daher vorgeschlagen, den Planungshorizont der Gemeinden als Maßstab ihrer Planungspflicht in §1 III BauGB durch die Bindung an bestimmte überörtliche Zielvorstellungen zu erweitern. Für eine derartige Regelung hat der Bund nach Art. 74 Nr. 18 GG ("Bodenrecht") die Gesetzgebungskompetenz.

Dieser Vorschlag, der für einen festumrissenen Bereich überörtlicher Planungsinteressen zu einem Kondominium staatlicher und kommunaler Planungshoheit führt, ist nach den eingangs aufgestellten Kriterien für eine sachgerechte Aufteilung der wohnungspolitischen Aufgaben auf die verschiedenen Kompetenzebenen geboten. Das derzeitige Zusammenspiel von überörtlicher und örtlicher Planung wird den Präferenzen der Staatsbürger nicht mehr in ausreichendem Umfang gerecht. Die historisch gezogenen Gemeindegrenzen können überörtliche Planungsaufgaben in einem einheitlichen Lebensraum erschweren. Ein solcher ist häufig dort gegeben, wo Städte längst über ihre Grenzen hinausgewachsen sind und Stadt und Umland eine sozioökonomische Einheit bilden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte deshalb in solchen einheitlichen Lebensräumen die nächsthöhere Planungsebene einen stärkeren Einfluß auf die örtlichen Planungsentscheidungen nehmen können.

4. Förderung

Sozialer Wohnungsbau

10211 Der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen (Art. 74 Nr. 18 GG), die auch die Förderung des Wohnungsbaus einschließt, durch das Zweite Wohnungsbaugesetz Gebrauch gemacht. Gemäß § 1 I des II. WoBauG haben danach "Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände ... den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugnng des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder

Probleme und Lösungen

Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern".

Das II. WoBauG wird von den Ländern nach Art. 83 GG als eigene Angelegenheit ausgeführt, welche die Zuständigkeiten auf ihre Gemeinden übertragen haben.

Aus der Zuständigkeit der Länder für die Verwaltung der Wohnungsbauförderung folgt nach Art. 104 a I GG ihre Zuständigkeit für die Finanzierung dieser Aufgabe. Dieser Grundsatz kann allerdings nach Maßgabe des Art. 104 a IV GG durchbrochen werden, wonach der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren kann, sofern die Finanzhilfen erforderlich sind:

- zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts,
- zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet
- oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums.

Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, ist durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung zu regeln.

10212 Im sozialen Wohnungsbau hat der Bund von der Finauzierungskompetenz des Art. 104 a IV GG Gebrauch gemacht, um die Finanzierungsaufgabe der Länder nach dem II. Wohnungsbaugesetz mitzutragen. Die Arteu der Förderung werden grob wie folgt unterschiedeu:

- Vergabe von öffentlichen Mitteln zum Bau von Wohnungen nach einem vom Gesetzgeber vorgegebenen Fördersystem gemäß §§ 5, 6, 25-72 II. WoBauG (erster Förderweg),
- Vergabe von Zuschüssen oder Darlehen zur Deckung von laufenden Aufwendungen des Investors gemäß §§ 88-88 c II. WoBauG, wobei das Fördersystem wiederum gesetzlich konditiouiert ist (zweiter Förderweg),
- Vergabe von Zuschüssen oder Darlehen zur Deckung von laufenden Aufwendungen des Investors, wobei das Nähere über die Förderung und die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen durch Vereinbarung bestimmt wird; § 88 d II. WoBauG (dritter Förderweg).

Im Wege einer Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern legt der Bund das Volumen seiner Finanzhilfen fest und steckt zugleich das Programm ab, in dem sich die Länder mit ihren Förderungsmaßnahmen bewegen können. Die Verwaltungsvereinbarung Wohnungswesen 1994 regelt die Aufteilung der verschiedenen Wohnungsbauförderungsmittel auf die einzelnen Länder.

Der Buud stellt den Ländern in 1994 Wohnungsbauförderungsmittel von insgesamt 3,46 Milliarden DM zur Verfügung. Davon entfallen:

- auf den ersten F\u00f6rderweg in den alten L\u00e4nderu 150 Millionen DM f\u00fcr den Einsatz als Baudarlehen,
- auf den zweiten Förderweg in den alten Ländern 410 Millionen DM für den Einsatz als Aufwendungsdarlehen oder Aufwendungszuschuß,
- auf den dritten Förderweg (vereinbarte Förderung) in den alten Ländern 1,2
 Milliarden DM für den Einsatz als Investitionszuschuß,

- auf das Sonderprogramm zur F\u00f6rderung des Wohnungsbaus in Regionen mit erh\u00f6hter Wohnungsnachfrage in den alten L\u00e4ndern 700 Millionen DM,
- auf die neuen Länder 1 Milliarde DM an Investitionszuschüssen, die vorwiegend im Wege der vertraglich vereinbarten Förderung eingesetzt werden sollen.

10213 Neben Bund und Ländern tragen auch manche Gemeinden individuell und in sehr unterschiedlichem Maße zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaues bei; teilweise wird eine solche Finanzbeteiligung von den Ländern auch verlangt. Ein solches Engagement steht im Einklang mit den Grundsätzen des Kommunalrechts, wonach den Gemeinden in ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben zusteht, sofern keine anderen Zuständigkeiten bestehen (Allzuständigkeit oder Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises). Wohnungsbauförderung ist in diesem Zusammenhang ein Aspekt kommunaler Daseinsvorsorge. In der Bayerischen Verfassung (Art. 83 I BV) ist dies explizit als kommunale Aufgabe erwähnt.

10214 Politisch wird das allgemeine Aufgabenverteilungssystem auf dem Gebiet des Wohnungswesens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nicht in Frage gestellt. Auch die grundsätzliche Berechtigung des Bundes, für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus Finanzhilfen auf der Grundlage des Art. 104 a IV GG bereitzustellen, wird von den Ländern in der politischen Diskussion – soweit ersichtlich – nicht bestritten. Ganz im Gegenteil haben die betroffeuen Länderressortminister, die von der Kommission angehört wurden, gerade in diesem Punkt einhellig ein stärkeres finanzielles Obligo des Bundes eingefordert.

Kontroverse Ansichten bestehen freilich über die Modalitäten der Vergabe von Finanzmitteln nach Art. 104 a IV GG durch den Bund – Modalitäten, welche die Länder durch den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Bundesfinauzhilfen für den sozialen Wohnungsbau (Wohnungsbaufinanzierungsgesetz 1993) zu beeinflussen suchten. Allerdings hat der Deutsche Bundestag diesen Vorschlag des Bundesrates uicht aufgenommen. Der Buudesrat hat es jedoch in seiner Stellungnahme zum Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 (BR-Drucks. 334/94) ausdrücklich begrüßt, daß nach dem Bericht des Bundestags-Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau bei einer künftigen Überarbeitung des II. Wohnungsbaugesetzes "die Vorschriften über die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet des Wohnungsbaus den heute geltenden finanzverfassungsrechtlichen Beziehungen angepaßt werden sollen" und damit die verfassungsrechtliche Notwendigkeit dieser Anpassung anerkannt worden sei.

10215 In der Tat ist die Anwendbarkeit des Art. 104 a IV GG auf Finanzhilfen für die Zwecke des sozialen Wohnungsbaus verfassungsrechtlich uicht unproblematisch.

Sieht man einmal davon ab, daß Art. 104 a IV GG nur zu Finanzhilfeu für "Investitionen der Länder und Gemeinden" berechtigt (und uicht zu solchen "in den Ländern uud Gemeinden"), siud es vor allem zwei Gesichtspunkte, welche die Anwendung des Art. 104 a IV GG auf die Mittelvergabe des Bundes

im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus als verfassungsrechtlich zweifelhaft erscheinen lassen:

- die wirtschafts- oder strukturpolitisch motivierten Voraussetzungen des Art. 104 a IV GG für die Vergabe von Bundesfinanzhilfen; sie scheinen für eine Wohnungsbauförderung als Mittel der Sozialpolitik jedenfalls nicht den breiten Spielraum zu lassen, wie ihn die Praxis in Anspruch nimmt;
- der Umstand, daß es sich bei der Mitfinanzierung des sozialen Wohnungsbaus durch den Bund offenbar nicht um ein vorübergehende Hilfe des Bundes handelt, sondern um die Mischfinanzierung einer länderstaatlichen Daueraufgabe. Es ist zumindest fraglich, ob Art. 104 a IV GG hierfür gedacht ist, weil es einem angemessenen vertikalen und horizontalen Finanzausgleich obliegt, die jeweiligen Gebietskörperschaften mit den benötigten Finanzmitteln auszustatten und von daher die Mitfinanzierungskompetenz des Art. 104 a IV GG im Gesamtsystem der Finanzverfassung als eine Ausnahmekompetenz ("Notkompetenz") qualifiziert werden kann.

10216 Nicht nur, daß das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen von Art. 104 a IV GG zweifelhaft ist, auch das von Bund und Ländern praktizierte Vergabeverfahren stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken.

Wegen fehlender Aufgabenkompetenz bestreiten die Länder dem Bund zunächst das Recht zur inhaltlichen Einflußnahme auf die Wohnungsbauförderung in den Ländern. Demgegenüber leitet der Bund aus der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltsführung von Bund und Ländern (Art. 109 I GG) und der damit verbundenen Verpflichtung, seine Finanzhilfen wirtschaftlich und sparsam einzusetzen (§ 6 BHO), das Recht inhaltlicher Mitgestaltung ab.

Von den Ländern als verfassungswidrig angesehene inhaltliche "Dotationsauflagen" des Bundes bezogen sich in der Vergangenheit insbesondere auf
Detailregelungen des zweiten Förderwegs, in jüngster Zeit namentlich auf die
Vorgabe, die als Investitionszuschüsse bereitgestellten Finanzhilfen vorrangig
im dritten Förderweg einzusetzen. Im Sonderprogramm wird dem Bund das
Recht bestritten, auf den begünstigten Personenkreis und die Mietpreisgestaltung Einfluß zu nehmen. Der umfangreiche Katalog von Protokollnotizen zu
den jeweils abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen ist Ausdruck des
Versuchs, die verfassungsrechtlichen Meinungsverschiedenheiten auf dem
Kompromißweg zn überbrücken.

Die Länder berufen sich insoweit auf eine Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Städtebauförderungsgesetz², in der festgestellt wird, daß die Mitfinanzierungskompetenz des Bundes keine Mitplanungs- und Mitentscheidungskompetenz bedeute.

Das Problem verschärft sich dadurch, daß der Bund die Länder zugleich verpflichtet, jeweils Mittel zumindest in gleicher Höhe wie die Bundesmittel aus ihren Haushalten für die Finanzierung der von ihm inaugurierten Programme zur Verfügung zu stellen (Komplementärmittel). Damit geht den Ländern zumindest in Teilen die Möglichkeit verloren, eigene Gelder nach den Zielen ihrer eigenen Wohnungspolitik einzusetzen, so daß sie den Vorwurf erheben, daß der Bund de facto die Aufgabe Wohnungspolitik an sich gezogen hat. Dies kommt auch in der Begründung des Bundesratsentwurfs zum Wohnungsbaufinanzierungsgesetz 1993 deutlich zum Ausdruck:

"Die Anpassung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes an die seit 1969 geltende Neuregelung des Grundgesetzes ist längst überfällig. Die Gesetzesänderung dient aber nicht nur dazu, die förmliche Übereinstimmung mit dem Grundgesetz herbeizuführen, sondern ist auch in der Sache dringend geboten. Bund und Länder schließen zwar seit 1980 jährlich eine Verwaltungsvereinbarung über die Förderung des sozialen Wohnungsbaues ab, jedoch enthalten diese vom Bund den Ländern zur Unterschrift vorgelegten Vertragstexte jeweils Bestimmungen über die finanzielle Beteiligung der Länder und zahlreiche Zweckbindungen und Auflagen für den Einsatz der von Bund und Ländern aufzubringenden Mittel. Diese Bedingungen der Bundesfinanzhilfen gehen über den verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen weit hinaus, konnten im Ergebnis von den Ländern jedoch nicht wirksam zurückgewiesen werden, da die Länder die Annahme der Bundesfinanzhilfen aus wohnungspolitischen Gründen verantwortungsbewußt nicht ablehnen können. Durch die nun vorgeschlagene Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes sollen deshalb nicht nur der bisher praktizierte Abschluß von Verwaltungsvereinbarungen ausdrücklich vorgeschrieben, sondern vor allem auch Gegenstand und Inhalt dieser Vereinbarungen in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz klargestellt werden".

10217 Vor dem Hintergrund des grundsätzlichen Vorschlags der Kommission, die Objektförderung zurückzuschrauben, entschärft sich in Teilen auch das verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Problem der Mischfinanzierung im Rahmen der Art. 104 a IV GG.

Soweit die Objektförderung strukturpolitisch motiviert ist und ihren Schwerpunkt darin sieht, ein zusätzliches Angebot von Wohnraum in Problemgebieten zu schaffen (also namentlich in Ballungsräumen und in den neuen Ländern) sowie zum Abbau der Instandsetzungsstaus in den neuen Ländern beizutragen, läßt sich eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes im Rahmen des Art. 104 a IV GG ("zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet") begründen. Auch ein Vergabeverfahren auf der Basis der bisherigen Praxis stößt hier auf geringere verfassungsrechtliche Bedenken: Da es sich zumindest der "Idee" nach nicht um eine dauernde Einmischung des Bundes in Länderaufgaben handelt, führt der "goldene Zügel" der Finanzhilfen nicht zu einer faktischen Umgewichtung der föderalen Aufgabenverteilung.

Im übrigen erscheint es der Kommission sachgerecht, wenn der Bund eine Art Definitionskompetenz für die Ziele wahrnimmt, für die er seine Mittel zur Verfügung stellt. In Art. 104 a IV GG sind gleichsam zwei Kompetenzebenen übereinander gelagert: die Ebene der besonders bedeutsamen Investitionen,

² BVerfG v. 4. 3. 1975, E 39, 36ff.: "Dagegen läßt Art. 104 a Abs. 4 GG seinem Inhalt und seiner Funktion nach eine weitergehende sachliche Mitwirkung des Bundes bei den Investitionsplanungen und -entscheidungen der Länder und der damit in untrennbarem Zusammenhang stehenden Auswahl der Förderungsprojekte nicht zu. Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, ohne daß die Verfassung dem Bund entspreehende Sachkompetenzen übertragen hat, verstoßen gegen das grundgesetzliche Verbot einer sog. Mischverwaltung (vgl. BVerfGE 32, 145 (156)".

die in der Kompetenzverantwortung der Länder und Gemeinden stehen, und die Ebene der wirtschafts- und strukturpolitischen Ziele, die durch Finanzhilfen verwirklicht werden sollen. Letztere liegen in der Zuständigkeit von Bund und Ländern (Art. 20 I GG, 109 II GG), so daß der Bund, wenn er Finanzhilfen zur Verfügung stellt, insoweit auch mitreden darf. Eine diesbezügliche Klarstellung in Art. 104 a IV GG wäre freilich wünschenswert: Sie könnte dem Bund klarere Grenzen setzen, die Länder zugleich daran hindern, ständig auf den Bund mit dem verfassungsrechtlichen Finger zu deuten, und insgesamt dazu beitragen, den politischen Streit zwischen Bund und Ländern zu entschärfen.

10218 Für eine Objektförderung mit dem Ziel, Wohnraum für Problemgruppen zu schaffen, ist gegenwärtig eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes auf der Basis des Art. 104 a IV GG nicht gegeben und könnte nur durch eine Verfassungsänderung geschaffen werden. Andererseits ist es vorstellbar, daß diese Finanzierungsaufgabe zur Gänze von Ländern und Gemeinden übernommen wird und sich eine Kompensation im Verhältnis von Bund und Ländern über einen höheren Anteil des Bundes an der Wohngeldfinanzierung erreichen läßt

10219 Insoweit es bei der Objektförderung bleibt, stellt sich die Frage der Beibehaltung ihrer Finanzierung in der derzeitigen Form. Gegen eine Beibehaltung spricht der verfassungspolitische Aspekt der "Reföderalisierung": Die Abschaffung der gegenwärtigen Mischfinanzierungssysteme verstärkt die eigenverantwortlichen Handlungsspielräume der Länder. Hinzu kommt der finanzwirtschaftliche Aspekt, daß Mischfinanzierungen den Anreiz zu sparsamer Haushaltsführung verringern und damit zu einer ineffizienten Bereitstellung öffentlicher Güter beitragen können.

Für eine Beibehaltung spricht der politische Aspekt der Verantwortung des Bundes für die Wohnraumversorgung in der Öffentlichkeit ("Wohnraumversorgung geht alle an"): Selbst die Länder sind uicht geneigt, den Bund aus seinem gegenwärtigen finanziellen Engagement in der Wohnungsförderung zu entlassen und fordern eine Verstärkung dieses Engagements; zudem ist es der Bund, der mit seiner Gesetzgebung in anderen wohnungspolitischen Bereichen den Förderbedarf verursacht oder verstärkt (vgl. Ziffer 10201).

Wenn man gerade diesen letzten Punkt als den in der politischen Debatte ausschlaggebenden ansieht, so müßte der Verfassungsgeber den Mut haben, entweder den Wohnungsbau im Rahmen von Art. 91 a GG als vierte Gemeinschaftsaufgabe zu institutionalisieren oder Art. 104a IV GG der Verfassungswirklichkeit anzupassen.

Eine andere Meinung:

10220 Ein Mitglied der Kommission ist der Meinung, daß eine allgemeine Mitverantwortung des Bundes für die Wohnungspolitik, – auch eine bloß finanzielle Mitverantwortung, – durch Bezugnahme auf das Ziel einer Angleichung der Lebensbedingungen in der Bundesrepublik oder gar unter Berufung auf eine Haftpflicht für die Folgen der in der Kompetenz des Bundes stehenden

mietrechtlichen Gesetzesentscheidungen nicht zu begründen ist. Noch mehr gilt dies für die Bezugnahme auf Kriterien wie "Wohnraumversorgung geht alle an". Mit solchen allgemeinen Vorstellungen ließe sich eine Verantwortung des Bundes für fast alles begründen. Die Frage einer verfassungsrechtlichen Klarstellung der Mitverantwortung des Bundes stellt sich daher nicht. Die Frage einer Änderung des horizontalen Finanzausgleichs zugunsten der Länder ist in keinem Falle isoliert von anderen Entwicklungen beim relativen Finanzbedarf der Gebietskörperschaften zu beantworten. Wegen der planungsrechtlichen Änderungen, die die Kommission empfiehlt, ist auf das Minderheitsvotum unter Ziffer 4229 zu verweisen.

So weit die Meinung dieses Mitglieds.

Wohngeld

10221 Das Wohngeldgesetz ist als Geldleistungsgesetz ausgestaltet, so daß sich seine Finanzierung nach Art. 104 a III GG richtet und die Mittel derzeit von Bund und Ländern je zur Hälfte getragen werden. Den Gemeinden obliegt bisher lediglich die organisatorische Abwicklung.

Wenn die Objektförderung (sozialer Wohnungsbau) zugunsten einer Subjektförderung (Wohngeld) zurückgenommen werden soll, wird sich der Bund in stärkerem Umfang an der Geldleistung Wohngeld beteiligen müssen. Damit besteht für ihn auch eine stärkere Möglichkeit als bisher, durch den Erlaß von Verwaltungsvorschriften dem Gebot Rechnung zu tragen, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu wahren oder herzustellen und damit auch externen Migrationseffekten entgegenzuwirken.

10222 Wenn der Staat auf diese Weise unterschiedliche Lebensverhältnisse unitatisieren will, muß er dazu notgedrungen an den vorhandenen regionalen Differenzierungen anknüpfen – wie es das geltende Wohngeldgesetz und auch die Reformvorschläge der Kommission ohnehin vorsehen. Allerdings ist der regionale Bedarf an Wohngeld von vielen Faktoren abhängig, die teils mehr, teils weniger durch das politische Verhalten der Gemeinden mitbestimmt werden. So handelt es sich mit Einkommenshöhe und Einkommensverteilung der Gemeindebürger, Arbeitslosenquoten und Rentneranteil um Bestimmungsfaktoren, auf die die Gemeinden nur einen geringen Einfluß haben. Demgegenüber wird das Mietpreisniveau zum einen durch eine Bewertung der Qualität des jeweiligen Standorts und zum anderen durch die Baulandpolitik der Kommunen weitgehend mitbestimmt.

Aus alledem hat die Kommission die Forderung abgeleitet, daß an teuren Standorten ein zusätzliches Wohngeld gezahlt werden soll – jedenfalls in Fällen, in denen Wohngeldbezieher sich nur schwer auf die Preis- und Mietenstruktur einstellen können. Zudem regt die Kommission an, daß dieses Zusatzwohngeld von den Gemeinden der Ballungsräume aus eigenen Mitteln finanziert werden sollte: Die hohen Preise und Mieten einer attraktiven Region sollten von den Gemeinden ausgeglichen werden, die von der Ballung oder den

Probleme und Lösungen

Lagevorteilen Nutzen ziehen. Vergleiche hierzu auch das Minderheitsvotum in Ziffer 6238.

Auch das Zusatzwohngeld kann vom Bund im Rahmen des geltenden Wohngeldgesetzes als Geldleistungsgesetz geregelt werden. Dies sollte in der Form geschehen, daß eine Verpflichtung der Kommunen begründet wird, über einen bundesdurchschnittlichen Standard hinaus ein kommunales Zusatzwohngeld einzuführen und Einzelheiten in Form einer Satzung zu regeln.

Belegungsrechte

10223 Auch bei einer dergestalt forcierten Subjektförderung wird der Fall auftreten, daß bestimmte Bevölkerungsgruppen nur schwerlich an eine Wohnung herankommen, weil sie von den Vermietern – aus welchen Gründen auch immer – abgelehnt werden. Deshalb sollte in einem gewissen Umfang Wohnraum bereitstehen, über dessen Belegung behördlich verfügt werden kann. Dies sollte nach den Vorstellungen der Kommission vermehrt durch den Erwerb von Belegungsrechten im vorhandenen Bestand seitens der Kommunen geschehen statt durch den Bau neuer Sozialwohnungen.

Die Kommunen erfüllen diese Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge im eigenen Wirkungskreis. Derzeit steht es allerdings im Ermessen einer Gemeinde, ob und in welchem Umfang sie Belegungsrechte erwerben will. Wegen dieses Ermessensspielraums ist eine Einflußnahme von Seiten des Staates im Wege des klassischen Instrumentariums der Rechtsaufsicht nahezu ausgeschlossen. Will man daher einen stärkeren Verpflichtungsgrad anf der kommunalen Ebene erreichen, so ist dies letztlich nur durch ermessensfreie gesetzliche Vorgaben zu erreichen. Für ein solches Gesetz stünde dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Nr. 18 GG ("Wohnungswesen") oder Art. 74 Nr. 7 GG ("öffentliche Fürsorge") zu.

10224 Abschließend erhebt sich die Frage einer Beteiligung von Bund und Ländern an der Finanzierung von Belegungsrechten der Kommunen. Den Ländern ist es verfassungsrechtlich unbenommen, derartige Mittel bereitzustellen und sie entweder nach Ermessen oder auf der Grundlage von Rechtsansprüchen an die Gemeinden zu vergeben. Dem Bund sind demgegenüber verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.

Das Institut eines Geldleistungsgesetzes nach Art. 104 a III GG steht hier nicht zur Verfügung: Soweit sich Geldleistungen auf Länder oder Gemeinden beschränken, handelt es sich um einen ausschließlich nach Art. 106 GG und Art. 107 GG zu beurteilenden Finanzausgleich. Auch die Investitionshilfekompetenz des Art. 104 a IV GG reicht in ihrer geltenden Fassung dem Bund für eine Mitfinanzierung von Belegungsrechten nur bedingt eine Hand. Die Bestimmung läßt es zwar zu, daß der Bund bei der Objektförderung von Neubaumaßnahmen ("Investitionen") den Privaten Mittel zur Verfügung stellt und diese zugleich als Gegenleistung dazu verpflichtet, den Kommunen Belegungsrechte einzuräumen – ein Verfahren, wie es derzeit im Rahmen der "vereinbarten Förderung" praktiziert wird. Art. 104 a IV GG läßt es aber gegenwärtig

nicht zu, daß der Bund den Erwerb von Belegungsrechten im Bestand mitfinanziert. Denn seine Finanzhilfen dürfen nur für investive Zwecke eingesetzt werden.

Den Gedanken, eine Verfassungsänderung zu empfehlen, hat die Kommission erwogen. Sie lehnt ihn ab, weil ein solcher Schritt nur aus wirklich schwerwiegenden Gründen zu rechtfertigen wäre. Eine Lösung ist daher nur im vertikalen Finanzansgleich im Rahmen der Deckungsqnotenrechnung zwischen Bund und Ländern möglich. Der Bund hat bisher Belegungsrechte durch Beteiligung an den Programmen des sozialen Wohnungsbaus mitfinanziert. Mit der Rückführung des sozialen Wohnungsbaus wird eine Verteilungsmasse verfügbar, die im Rahmen des vertikalen Finanzansgleichs zugunsten der Länder eingebracht werden kann.

Anhang

Anhang 1: Wichtige Ertrags- und Liquiditätsdaten im Fall der Musterinvestition zur Bestimmung einer rechnerischen Mindestmiete (ohne Risikoprämie)

In der Ziffer 1205 des Gutachtens wird auf einige Kennzifferu einer vollständigen Investitionsrechnung und eines vollständigen Finanzierungsplanes für eine Musterinvestition, die bei sicheren Erwartungen und voller Sofortverrechnung steuerlicher Verluste eine rechnerische Mindestmiete von 13,90 DM je Quadratmeter und Mouat erfordert, Bezug genommen. Für ausgewählte Jahre, das 1., das 5., das 11. und das 17. Jahr, sei dargestellt, wie sich wichtige Rechnungsund Zahlungsgrößen der Musterinvestitiou verhalten. Zu den Annahmen vergleiche Ziffer 1204. (Mietsteigerung um jährlich 2 vH, Zinssatz 7,5%).

- Angaben in DM/ m^2 -

		<u>1. Jahr</u>	<u>5. Jahr</u>	11. Jahr	<u>17. Jahr</u>
m	onatliche Grundmiete	13,90	15,05	16,94	19,08
-	2 vH Mietausfallwagnis	0,28	0,30	0,34	0,38
-	Verwaltungskosten (anfangs 7,50 p.a.) Instandhaltmngskosten (anfangs 13,70 p.a.)	0,63 1,14	0,72 1,41	0,88 1,95	1,08 2,69
-	Grundsteuer (3,5 v.T. von 648,00×400 vH p. a.)	<u>0,76</u>	<u>0,76</u>	0.76	0,76
=	monatliche Miete vor Kapitalkosten und vor Ertragsteuern (bzw. Ertragsteuerersparnissen)	11,09	11,86	13,01	14,17
-	Fremdkapitalzinsen (anfangs 7,5 % von 0,75 \times 3500 \div 12)	<u> 16,41</u>	15,67	14,09	11,64
=	monatlicher Objekt-Deckungsbeitrag vor Ertragsteuern	-5,32	-3,81	-1,08	2,53
-	kalkulatorische Eigenkapitalzinsen (anfangs 7,5 % ±12 vom anfänglichen Eigenkapital in Höhe von 0,25×3500, dieses später fortgeschrieben				
	mit dem Nettokalkulationszinsfuß von 3,071 %) ¹⁾	<u>5,47</u>	<u>6,17</u>	<u>7.40</u>	8,88
==	monatliche Miete vor Ertragsteuern abzügl. Zinsen (einschließlich kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung)	-10,79	-9,98	-8,48	-6,35

- Angaben in DM/m2 -

	<u>1. Jahr</u>	<u>5. Jahr</u>	<u>11, Jahr</u>	<u>17. Jahr</u>
Jährliche Miete vor Kapitalkosten und Ertragsteuern (anfangs 11,09×12) - Freindkapitalzinsen (anfangs 7,5 % von 0,75×3500)	133,08 196,88	142,32 188,07	156,12 169,02	170,04 139,63
Zwischensumme	-63,80	-45,75	-12,90	30,41
- Einkommensteuer/Körperschaftsteuer³) Zwischensumme (anfangs -63,80) - AfA (anfangs 217,00)	-30,39	-17,76	2,18	10,25
- Gewerbeertragsteuer (anfangs -30,39) steuerlicher Erfolg (anfangs -250,41)(× 0,45 vH)	-112.68	-82,33	-34,69	-8,37
= Liquiditätszufluß vor Tilgung	79,27	54,37	19,61	28,53
- Tilgung (anfangs 1 vH von 0,75×3500)	<u>26,25</u>	35,06	<u>54,10</u>	83,50
= jährlicher Liquiditätsüberschuß/-unterdeckung	53,02	19,31	-34,49	-54,97

¹⁾ Entspricht in den späteren Jahren nicht kalkulatorischen Zinsen auf das jeweils gebundene Eigenkapital.

beim Investor voraussetzen.

Anhang 2: Ermittlung der "Kostenmiete" nach der Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Mnsterinvestition

Für den im ersten Kapitel, Ziffern 1203ff. besprochenen Musterfall einer Wohnungsinvestition ist eine vergleichbare Kostenmiete nach den Vorschriften der §§ 88 b Zweites Wohnungsbaugesetz, 8 a Wohnungsbindungsgesetz und der Zweiten Berechnungsverordnung zu ermitteln (Ziffer 1207).

- A	ngaben in DM/m²	-	
Kapitalkosten			
Eigenkapital (25 vH v. 3500)	875		
15 vH der Gesamtkosten	<u>525</u>	zu 4 %	21,00
Rest	350	zu 6,5 %	22,75
Fremdkapital			
75 vH der Gesamtkosten	2625	zu 7,5 %	196,87
Bewirtschaftungskosten ohne Betriebskosten auf	Ber Grundsteuer		
Grundsteuer (3,5 vT von 648×4	100 vH)		9,07
Abschreibung			
Baukosten	3100	zu 1 %	31,00
Einrichtungen und Anlagen zusätzlich			
Sammelheizung und Warmwasserversorgung	145	zu 3 %	4,35
Gemeinschaftsantenne, gemeinsame Wascheinrie	chtung 5	zu 9 %	0,45
kein Aufzug			0,00
Verwaltungskosten (§ 26 Abs. 2 II. BV)	420÷70 π	12	6,00
Instandhaltungskosten (§ 28 Abs. 2, 3 II. BV)	11,0 + 0,80	0 -1,90	<u>9,90</u>
Zwischensumme			301,49
"Kostenmiete" vor Mietausfallwagnis (2 vH lt. \S Zwischensumme \div 0,98	29 II. BV)		307,64
"Kostenmiete" pro Monat			25,63

²⁾ Von der Sonderregel des § 9 Nr. 1 GewStG wurde abgeschen.
Der effektive Gewerbesteuersatz ergibt sich aus dem Hebesatz von 400 vH und der Steuermeßzahl von 5 vH.
Das Produkt ergibt 20 vH beziehungsweise ½, Da die Gewerbesteuer als Kostensteuer von ihrer eigenen
Bemessungsgrundlage absetzhar ist, ist das Fünftel als Im-Hundert-Satz zu veranschlagen. Das ergibt als
Vom-Hundert-Wert ausgedrückt ½ beziehungsweise 16½ %. Probe: Gewerbeertragsteuer ½, verbleibende
Bemessungsgrundlage ½, davon 20 vH Gewerbeertragsteuer = ½ wie angenommen.
Von der Gewerbekapitalsteuer auf das Objekt wurde abgesehen. Die Bemessungsgrundlage wäre negativ.
(hier: die Hälfte der Dauerschulden) und würde durch Tilgung des Fremdkapitals verschwinden. Eine
Entlastung durch das Objekt bei der Gewerbekapitalsteuer würde positive Bemessungsgrundlagen im übrigen

³⁾ Die Vermögensteuer wird nicht berücksichtigt.

Anhang 3: Zusammenstellung der Vorschläge zum Mietrecht (fünftes Kapitel)

1.	Bürgerliches Gesetzbuch
	§ 541 b
	§ 556 a
	§ 556 c
	§ 564 a
	§ 564 b
	§ 564 c
	§ 565
	§ 569
	§ 569 a
	§ 570
	§ 570 b
	- Chieten mit geführdeter
2.	Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter
	Wohnungsversorgung
2	Gesetz zur Regelung der Miethöhe
Э,	§ 2
	§ 2 § 3
	§ 4
	§ 5
	§ 10
	2 70
4	Mietspiegelgesetz
5	. Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
	Art. 232 § 2
6	. Gerichtsverfassungsgesetz
	§ 23
	§ 71

7. Wiedereinweisung nach Verurteilung zur Räumung

9. Gesetz zur weiteren Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts

8. Strafgesetzbuch § 302 a

10. Zweckentfremdungsverorduung

\$5

1. Bürgerliches Gesetzbuch

§ 541 b BGB Maßnahmen zur Verbesserung

- (1) Maßnahmen zur Verbesserung der gemieteten Räume oder sonstiger Teile des Gebäudes, zur Einsparung von Heizenergie oder Wasser oder zur Schaffung neuen Wohnraums hat der Mieter zu dulden, es sei denn, daß die Maßnahme für ihn oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters und anderer Mieter in dem Gebäude nicht zu rechtfertigen ist. Dabei sind insbesondere die vorzunehmenden Arbeiten, die baulichen Folgen, vorausgegangene Verwendungen des Micters und die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses zu berücksichtigen. Die Erhöhung des Mictzinses bleibt außer Betracht, wenn die gemieteten Räume oder sonstigen Teile des Gebäudes lediglich in einen Zustand versetzt werden, wie er allgemein üblich ist,
- (2) Der Vermieter hat dem Mieter zwei Monate vor dem Beginn der Maßnahme deren Art, Umfang, Beginn und voraussichtliche Dauer sowie die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses schriftlich mitzuteilen. Der Mieter ist berechtigt, bis zum Ablauf des Monats, der auf den Zugang der Mitteilung folgt, für den Ablauf des nächsten Monats zu kündigen. Hat der Mieter gekündigt, ist die Maßnahme bis zum Ablauf der Mietzeit zu unterlassen. Diese Vorschriften gelten nicht bei Maßnahmen, die mit keiner oder nur mit einer unerheblichen Einwirkung auf die vermieteten Räume verbunden sind und zu keiner oder nur zu einer unerheblichen Erhöhung des Mietzinses führen.
- (3) Aufwendungen, die der Micter infolge der Maßnahme machen mußte, hat der Vermieter in einem den Umständen nach angemessenen Umfang zu ersetzen; auf Verlangen hat der Vermieter Vorschuß zu leisten.
- (4) Bei einem Mietverhältnis über Wohnraum ist eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung unwirksam.

- (1) Maßnahmen zur Verbesserung der gemieteten Räume oder sonstiger Teile des Gebäudes, zur Einsparung von Heizenergie oder Wasser oder zur Schaffung neuen Wohnraums hat der Mieter zu dulden, es sei denn, daß die Maßnahme für ihn oder die zu seinem Hausstand gehörenden Personen eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters und anderer Mieter in dem Gebäude nicht zu rechtfertigen ist. Dabei sind inshesondere die vorzunehmenden Arbeiten, die baulichen Folgen, vorausgegangene Verwendungen des Mieters und die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses zu berücksichtigen. Die Erhöhung des Mietzinses bleibt außer Betracht, wenn die gemieteten Räume oder sonstigen Teile des Gebäudes lediglich in einen Zustand versetzt werden, wie er allgemein üblich ist, oder wenn der Vermieter vor Durchführung der Maßnahmen auf eine Micterhöhung verzichtet. soweit diese für den Mieter zumutbar wäre. Das gleiche gilt, wenn der Vermieter dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nachweist.
- (2) Der Vermieter hat dem Mieter zwei Monate vor dem Beginn der Maßnahme dereu Art, Umfang, Beginn und voraussichtliche Dauer sowie die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses schriftlich mitzuteilen. Der Mieter ist berechtigt, bis zum Ablauf des Monats, der auf den Zugang der Mitteilung folgt, für den Ablauf des nächsten Monats zu kündigen. Hat der Mieter gekündigt, ist die Maßnahme bis zum Ablauf der Mietzeit zu unterlassen. Diese Vorschriften gelten nicht bei Maßnahmen, die mit keiner oder nur mit einer unerheblichen Eiuwirkung auf die vermieteten Räume verbunden sind und zu keiner oder nur zu einer unerheblichen Erhöhung des Mietzinses führen.
- (3) Aufwendungen, die der Mieter infolge der Maßnahme machen mußte, hat der Vermieter in einem den Umständen nach angemessenen Umfang zu ersetzen; auf Verlangen hat der Vermieter Vorschuß zu leisten.
- (4) Bei einem Mietverhältnis über Wohnraum ist eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung unwirksam.

8 556 a BGB

Widerspruch des Mieters gegen Kündigung

- (1) Der Mieter kann der Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der herechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Eine Härte liegt auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschaftt werden kann. Bei der Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters werden nur die in dem Kündigungssehreiben nuch § 564a Abs. 1 Satz 2 ungegebenen Gründe berücksichtigt, soweit nicht die Gründe nachträglich entstanden sind.
- (2) Im Falle des Absatzes 1 kann der Mieter verlangen, daß das Mietverhältnis so lange fortgesetzt wird, wie dies unter Berücksichtigung aller Umstände angemessen ist. Ist dem Vernieter nicht zuzumuten, das Mietverhältnis nach den bisher geltenden Vertragsbedingungen fortzusetzen, so kann der Mieter nur verlangen, daß es unter einer angemessenen Änderung der Bedingungen fortgesetzt wird.
- (3) Kommt keine Einigung znstande, so wird über eine Fortsetzung des Mietverhältnisses und über deren Dauer sowie über die Bedingungen, nach denen es fortgesetzt wird, durch Urteil Bestimmung getroffen. Ist nngewiß, wann voraussichtlich die Umstände wegfallen, auf Grund deren die Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte hedeutet, so kann bestimmt werden, daß das Mietverhältnis auf unbestimmte Zeit fortgesetzt wird.
- (4) Der Mieter kann eine Fortsetzung des Mietverhältnisses nicht verlangen,
- 1. wenn er das Mietverhältnis gekündigt hat;
- wenn ein Grund vorliegt, aus dem der Vermieter zur Kündigung ohne Einbaltung einer Kündigungsfrist herechtigt ist.
- (5) Die Erklärung des Mieters, mit der er der Kündigung widerspricht und die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangt, bedarf der schriftlichen Form.
- Auf Verlangen des Vermieters soll der Mieter über die Gründe des Widerspruchs unverzüglich Auskunft erteilen.

- (i) Der Mieter kann der Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder die zu seinem Hausstand gehürenden Personen eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtertigen ist. Eine Härte liegt auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann.
- (2) Im Falle des Absatzes 1 kann der Mieter verlangen, daß das Mietverhältnis so lange fortgesetzt wird, wie dies unter Berücksichtigung aller Umstände angemessen ist. Ist dem Vermieter nicht zuzumuten, das Mietverhältnis nach den bisher geltenden Vertragsbedingungen fortzusetzen, so kann der Mieter nur verlangen, daß es unter einer angemessenen Änderung der Bedingungen fortgesetzt wird.
- (3) Kommt keine Einigung zustande, so wird über eine Fortsetzung des Mietverhältnisses und über deren Dauer sowie über die Bedingungen, nach denen es fortgesetzt wird, durch Urteil Bestimmung getroffen. Ist ungewiß, wann voraussichtlich die Umstände wegfallen, auf Grund deren die Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeutet, so kann bestimmt werden, daß das Mietverhältnis auf unbestimmte Zeit fortgesetzt wird.
- (4) Der Mieter kann eine Fortsetzung des Mietverhältnisses nicht verlangen,
- 1. wenn er das Mietverhältnis gekündigt hat;
- wenn ein Grund vorliegt, aus dem der Vennieter zur Kündigung ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist berechtigt ist.
- (5) Die Erklärung des Mieters, mit der er der Kündigung widerspricht und die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangt, bedarf der schriftlichen Form.
- Auf Verlangen des Vermieters soll der Mieter über die Gründe des Widerspruchs unverzüglich Auskunft erteilen.

§ 556 a BGB Widerspruch des Mieters gegen Kündigung

- (6) Der Vermieter kann die Fortsetzung des Mietverhältnisses ablehnen, wenn der Mieter den Widerspruch nicht spätestens zwei Monate vor der Beendigung des Mietverhältnisses dem Vermieter gegenüber erklärt hat. Hat der Vermieter nicht rechtzeitig vor Ablauf der Widerspruchsfrist den in § 564 a Abs. 2 bezeichneten Hinweis erteilt, so kann der Mieter den Widerspruch noch im ersten Termin des Räumungsrechtsstreits erklären.
- (7) Eine entgegenstehende Vereinbarung ist unwirksam.
- (8) Diese Vorschriften gelten nicht für Mietverhältnisse der in § 564 b Abs. 7 Nr. 1, 2, 4 und 5 genannten Art.
- (6) Der Vermieter kann die Fortsctzung des Mietverhältnisses ablehnen, wenn der Mieter den Widerspruch nicht spätestens zwei Monate vor der Bendigung des Mietverhältnisses dem Vermieter gegenüber erklärt hat. Hat der Vermieter nicht rechtzeitig vor Ablauf der Widerspruchsfrist den in § 564 a Abs. 2 hezeichneten Hinweis erteilt, so kann der Mieter den Widerspruch noch im ersten Termin des Räumungsrechtsstreits erklären.
- (7) Eine entgegenstehende Vereinbarung ist unwirksam.
- (8) Diese Vorschriften gelten nicht für Mietverhältnisse der in § 564 b Abs. 7 genannten Art.

§ 556 c BGB Weitere Fortsetzung des Mietverhältnisses

- (1) Ist auf Grund der §§ 556-a, 556-b durch Einigung oder Urteil bestimmt-worden, daß das Mietverhältnis auf bestimmte Zeit fortgesetzt wird, so kann der Mieter dessen weitere Fortsetzung nach diesen Vorschriften nur verlangen, wenn dies durch eine wesentliche Änderung der Umstände gerechtfertigt ist oder wenn Umstände nicht eingetreten sind, deren vorgesehener Eintritt für die Zeitdauer der Fortsetzung bestimmend gewesen war.
- (2) Kündigt der Vermieter ein Mietverhältnis, dessen Fortsetzung auf unbestimmte Zeit durch Urteil bestimmt worden ist, so kann der Mieter der Kündigung widersprechen und vom Vermieter verlangen, das Mietverhältnis auf unbestimmte Zeit-fortzusetzen. Haben sich Umstände, die für die Fortsetzung bestimmend gewesen waren, verändert, so kann der Mieter eine Fortsetzung des Mietverhältnisses nur nach § 556 a verlangen; unerhebliche Veränderungen bleiben außer Betracht.

§ 564 a BGB Schriftform der Kündigung

(1) Die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum bedarf der schriftlichen Form. In dem Kündigungssehreiben sollen die Gründe der Kündigung angegeben werden.

- (2) Der Vermieter von Wohnraum soll den Mieter auf die Möglichkeit des Widerspruchs nach § 556 a sowie auf die Form und die Frist des Widerspruchs rechtzeitig hinweisen.
- (3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für Mietverhältnisse der in § 564 b Abs. 7 Nr. 1 und 2 genannten Art. Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 gelten nicht für Mietverbältnisse der in § 564b Abs. 7 Nr. 4 und 5 genannten Art.
- (1) Die Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum bedarf der schriftlichen Form.
- (2) Der Vermieter von Wohnraum soll den Mieter auf die Möglichkeit des Widerspruchs nach § 556 a sowie auf die Form und die Frist des Widerspruchs rechtzeitig hinweisen.
- (3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für Mietverhältnisse der in § 564 b Abs. 7 Nr. 1 und 2 genannten Art. Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 gelten nicht für Mietverhältnisse der in § 564b Abs. 7 Nr. 4 und 5 genannten Art.

8 564 b BGB

Berechtigtes Interesse des Vermieters an der Kündigung

- (1) Ein Mietverhältnis über Wohnraum kann der Vermieter vorbehaltlich der Regelung in Absatz 4 nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat.
- (2) Als ein herechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses ist es insbesondere anzusehen, wenn
- der Mieter seine vertraglichen Verpflichtungen schuldhaft nicht unerheblich verletzt hat;
- 2. der Vermieter die Räume als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen benötigt. Ist an den vermieteten Wohnräumen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und das Wohnungseigentum veräußert worden, so kann sich der Erwerber auf berechtigte Interessen im Sinne des Satzes 1 nicht vor Ablauf von drei Jahren seit der Veräußerung an ihn berufen. 1st die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders geführdet, so verlängert sich die Frist nach Satz 2 auf fünf Jahre. Diese Gebiete werden durch Rechtsverordnung der Landesregierungen für die Dauer von ieweils höchstens fünf Jahren bestimmt;

- (1) Ein Mietverhältnis über Wohnraum kann der Vermieter vorbehaltlich der Regelung in Absatz 4 nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat. Dies gilt nicht, wenn das Mietverhältnis mehr als 30 Jahre bestanden hat.
- (2) Als ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses ist es insbesondere anzusehen, wenn
- 1. der Mieter seine vertraglichen Verpflichtungen schuldhaft in einer Weise verletzt bat, daß die Fortsetzung des Mietverhältnisses für den Vermieter oder andere Hausbewohner eine besondere Belastung darstellt. Das berechtigte Interesse muß längstens bis zu dem Zeitpunkt bestehen, in dem die Kündigungsfrist abläuft;
- 2. der Vermieter die Räume als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen benötigt. Familienangehörige sind der Ehegatte, Verwandte in auf- und absteigender Linie und Geschwister des Vermieters, sufern diese Personen in persönlicher Beziehung zu ihm stehen. Ist an den vermieteten Wohnräumen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und das Wohnungseigentum veräußert worden, so kann sich der Erwerber auf berechtigte Interessen im Sinne des Satzes 1 nicht vor Ablauf von drei Jahren seit der Veräußerung an ihn berufen, es sei denn, er weist dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nach;

§ 564 b BGB

Berechtigtes Interesse des Vermieters an der Kündigung

- 3. der Vermieter durch die Fortsetzung des Mietverhältnisses an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks gehindert und dadurch erhebliche Nachteile erleiden würde. Die Möglichkeit, im Falle einer anderweitigen Vennietung als Wohnraum eine höhere Miete zu erzielen, bleibt dabei außer Betracht, Der Vermieter kann sich auch nicht darauf berufen, daß er die Mieträume im Zusammenhang mit einer beabsichtigten oder nach Überlassung an den Mieter erfolgten Begründung von Wohnungseigentum veräußern will. Ist an den vermieteten Wohnräumen nach der Überlussung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und das Wohnungseigentum veräußert worden, so kann sich der Erwerber in Gebieten, die die Landes regierung nach Nummer 2 Satz 4 bestimmt hat. nicht vor Ablauf von fünf Jahren seit der Ver äußerung an ihn darauf berufen, daß er die Mieträume veräußern will;
- der Vermieter nicht zum Wohnen bestimmte Nehenräume oder Teile eines Grundstücks dazu verwenden will
- Wohnraum zum Zwecke der Vermietung zu schaffen oder
- b) den neu zu schaffenden und den vorhandenen Wohnraum mit Nebenräumen und Grundstücksteilen auszustatten.
- die Kündigung auf diese Räume oder Grundstücksteile beschränkt und sie dem Mieter vor dem 1. Juni 1995 mitteilt. Die Kündigung ist spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des übernächsten Monats zulässig. Der Mieter kann eine angemessene Senkung des Mietzinses verlangen. Verzögert sich der Beginn der Bauarbeiten, so kann der Mieter eine Verlängerung des Mietverhältnisses um einen entsprechenden Zeitraum verlangen.
- (3) Als berechtigte Interessen des Vermieters werden nur die Gründe-berücksichtigt, die in dem Kündigungssehreiben angegeben sind, soweit sie nicht nachträglich entstunden sind.

- 3. der Vermieter durch die Fortsetzung des Mietverhältnisses an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks gehindert und dadurch erhebliche Nachteile erleiden würde. Die Möglichkeit, im Falle einer anderweitigen Vermietung als Wohnraum eine höhere Miete zu erzielen, bleibt dabei außer Betracht. Der Vermieter kann sich auch nicht darauf berufen, daß er die Mieträume im Zusammenhang mit einer beabsichtigten oder nach Überlassung an den Mieter erfolgten Begründung von Wohnungseigentum veräußern will. Nummer 2 Satz 2 ist sinngemäß anzuwenden;
- der Vermieter nicht zum Wohnen bestimmte Nebenräume oder Teile eines Grundstücks dazu verwenden will.
- Wohnraum zum Zwecke der Vermietung zu schaffen oder
- b) den neu zu schaffenden und den vorhandenen Wohnraum mit Nebenräumen und Grundstücksteilen auszustatten.
- die Kündigung auf diese Räume oder Grundstücksteile beschränkt. Die Kündigung ist spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des übernächsten Monats zulässig. Der Mieter kann eine angemessene Senkung des Mietzinses verlangen. Verzögert sich der Beginn der Bauarbeiten, so kann der Mieter eine Verlängerung des Mietverhältnisses um einen entsprechenden Zeitraum verlangen. § 556a ist nicht anzuwenden.
- (3) Die berechtigten Interessen des Vermieters sind in dem Kündigungsschreiben anzugehen.

§ 564 b BGB

Berechtigtes Interesse des Vermieters an der Kündigung

- (4) Ein Mictverhältnis über eine Wehnung in einem vom Vermieter selbst bewehnten Wehngebäude
- 1. mit nicht mehr als zwei Wohnungen oder
- mit drei Wohnungen, wenn mindestens eine der Wohnungen durch Ausbau oder Erweiterung eines vom Vermieter selbst bewohnten Wohngebündes nach dem 31. Mai 1990 und vor dem 1. Juni 1995 fertiggestellt worden ist;

kann der Vermieter kündigen, auch wenn die Voruussetzungen des Absatzes I nicht vorliegen, im Falle der Nummer 2 beim Absahluß eines Mietvertrages nach Fertigstellung der Wohnung jedoch
nur, wenn er den Mieter bei Vertragsschluß auf diese
Kündigungsmöglichkeit hingewiesen hat. Die
Kündigungsfrist verlängert sieh in diesem Fall um
drei Menate. Dies gilt entsprechend für Mietverhältnisse über Wohnraum innerhalb der vom
Vermieter selbst bewohnten Wohnung, sofern der
Wohnraum nicht nach Absatz 7 von der Anwendung
dieser Vorschriften ausgenommen ist. In dem
Kündigungsschreiben ist anzugehen, daß die
Kündigung nicht auf die Voraussetzungen des
Absatzes I gestützt wird.

- (5) Weitergebende Schutzrechte des Mieters bleiben unberührt.
- (6) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam.
- (7) Diese Vorschriften gelten nicht für Mietverhältnisse
- über Wohnraum, der zu nur vorübergehendem Gebrauch vermictet ist,
- 2. über Wohnraum, der Teil der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung ist und den der Vermieter ganz oder überwiegend mit Einrichtungsgegenständen auszustatten hat, sofern der Wohnraum nicht zum dauerndeu Gebrauch für eine Familie überlassen ist,
- über Wohnraum, der Teil eines Studenteo- oder Jugendwohnheims ist,
- 4. über Wohnraum in Ferienhäusern und Ferienwohnungen in Ferienhausgebieten, der vor dem 1: Juni 1995 dem Mieter überlassen worden ist, weno der Vermieter deu Mieter bei Vertragsschluß auf die Zweckhestimmung des Wohnraums und die Ausnahme von den Ahsätzen 1 bis 6 hingewiesen hat,

(4) Ein Mietverhältnis über eine Wohnung in einem vom Vermieter selbst bewohnten Wohngebäude mit nicht mehr als drei Wohnungen kann der Vermieter kündigen, auch wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht vorliegen. Die Kündigungsfrist verlängert sich in diesem Fall um sechs Monate. Dies gilt entsprechend für Mietverhältnisse üher Wohnraum innerhalb der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung, sofern der Wohnraum nicht nach Absatz 7 von der Anwendung dieser Vorschriften ausgenommen ist. In dem Kündigungsschreiben ist anzugeben, daß die Kündigung nicht auf die Voraussetzungen des Absatzes 1 gestützt wird. § 556 a ist nicht auzuweuden.

- (5) Weitergehende Schutzrechte des Mieters bleiben unberührt.
- (6) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam.
- (7) Diese Vorschriften gelten nicht für Mietverhältnisse
- über Wohnraum, der zu nur vorübergehendem Gebrauch vermietet ist,
- 2. über Wohnraum, der Teil der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung ist und den der Vermieter ganz oder überwiegend mit Einrichtungsgegenständen auszustatten hat, sofern der Wohnraum nicht zum dauernden Gebrauch für eine Familie überlassen ist,
- über Wohnraum, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist,
- 4. über Wohnraum in Ferienhäusern und Ferienwohnungen in Ferienhausgebieten, wenn der Vermieter den Mieter bei Vertragsschluß auf die Zweckhestimmung des Wohnraums und die Ausnahme von den Absätzen 1 bis 6 hingewiesen bat

§ 564 b BGB Berechtigtes Intercsse des Vermieters an der Kündigung

- 5. über Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Aushildung befindlichen Personen zu überlassen, wenn sie den-Wohnraum dem Mieter vor dem 1. Juni 1995-überlassen und ihn bei Vertragsschluß auf die Zweckbestimmung des Wohnraums und die Ausnahme von den Absätzen I bis 6 hingewiesen hat.
- 5. über Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindlichen Personen zu überlassen, wenn sie den Mieter bei Vertragsschluß auf die Zweckbestimmung des Wohnraums und die Ausnahme von den Absätzen I bis 6 hingewiesen hat,
- über Wohnraum, der auf Grund eines Belegungsrechts vermietet und noch nicht länger als zwölf Monate au den Mieter überlassen ist.

§ 564 c BGB

Fortsetzung befristeter Mietverhältnisse

(1) Ist ein Mietverhältnis über Wohnraum anf bestimmte Zeit eingegangen, so kann der Mieter spätestens zwei Monate vor Beendigung des Mietverhältnisses durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses auf unbestimmte Zeit verlangen, wenn nicht der Vermieter ein berechtigtes Interesse an der Bendigung des Mietverhältnisses hat. § 564 gilt entsprechend.

- (2) Der Mieter kann keine Fortsetzung des Mietverhältnisses nach Absatz 1 oder nach § 556 b verlangen, wenn
- das Mietverhältnis für nicht mehr als fünf Jahre eingegangen worden ist,
- 2. der Vermieter nach Ablauf der Mietzeit
- a) die Räume als Wohnung für sich, die zu seinem Hausstand gehörenden Personen oder seine Familienangehörigen nutzen will oder
- b) in zulässiger Weise die Räume beseitigen oder so wesentlich verändern oder instandsetzen will, daß die Maßnahmen durch eine Fortsetzung des Mietverhältnisses erheblich erschwert würden, oder
- e) Ritume, die mit Rücksicht auf das Bestehen eines Dienstwerhältnisses vermietet worden sind, an einen anderen zur Dienstleistung Verpflichteten vermieten will und
- der Vermieter dem Mieter diese Absicht bei Vertragsschluß schriftlich mitgeteilt hat.

Verzögert sich die vom Vermieter heabsichtigte Verwendung der Räume ohne sein Verschulden oder teilt der Vermieter dem Mieter nicht drei Monate vor Ablauf der Mietzeit schriftlich mit, daß seine Verwendungsabsicht noch hesteht, so kann der Mieter eine Verlängerung des Mietverhältnisses um einen entsprechenden Zeitraum verlangen.

- (1) Ist ein Mietverhältnis über Wohnraum auf bestimmte Zeit eingegangen, so kann der Mieter spätestens zwei Monate vor Beendigung des Mietverhältnisses durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses auf unbestimmte Zeit verlangen, wenn nicht der Vermieter ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat. § 564 gilt entsprechend. Hat der Vermieter den Mieter nicht rechtzeitig vor Ablauf der in Satz 1 hezeichneten Frist anf die Möglichkeit eines Fortsetzungsverlangens hingewiesen, so kann der Mieter die Fortsetzung noch im ersten Termin des Räunnungsrechtsstreits verlangen.
- (2) Der Mieter kann keine Fortsetzung des Mietverhältnisses nach Absatz 1 oder nach § 556 b verlangen, wenn
- das Mietverhältnis für nicht mehr als fünf Jahre eingegangen worden ist,
- 2. der Vennieter nach Ablauf der Mietzeit
- b) in zulässiger Weise die Ränme beseitigen oder so wesentlich verändern oder instandsetzen will, daß die Maßnahmen durch eine Fortsetzung des Mictverhältnisses erheblich erschwert würden, oder
- c) die Räume an einen zur Dienstleistung Verpflichteten vermieten will oder
- d) als eine juristische Person des öffentlichen Rechts Räume, die sie im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgabeo angemietet hat, an Personeu mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindliche Personen vermieten will und
- der Vermieter dem Mieter diese Absicht bei Vertragsschluß schriftlich mitgeteilt hat.

Verzögert sich die vom Vermieter beabsichtigte Verwendung der Räume ohne sein Verschulden oder teilt der Vermieter dem Mieter nicht drei Monate vor Ablauf der Mietzeit schriftlich mit, daß seine Verwendungsabsicht noch besteht, so kann der Mieter eine Verlängerung des Mietverhältnisses um einen entsprechenden Zeitraum verlangen.

§ 564 c BGB Fortsetzung befristeter Mietverhältnisse

(3) Läßt sich die vom Vermieter beabsichtigte Verwendung bei Beendigung der Vertragszeit noch nicht verwirklichen und wird das Mietverhältuis auf Grund des Absatzes 1 auf unbestimmte Zeit fortgesetzt, so kann der Vermieter bis zum Ablauf von zehn Jahren nach Vertragsschinß kündigen, ohne daß der Mieter eine Fortsetzung nnch § 556 a verlangen kanu, wenn er dem Mieter zwei Jahre vor der Kündigung einen der in Absatz 2 genannten Gründe mitgeteilt hat.

§ 565 BGB Kündigungsfristen

- (1) Bei einem Mietverhältnis über Grundstücke, Räume oder im Schiffsregister eingetragene Schiffe ist die Kündigung zulässig,
- wenn der Mietzins nach Tagen bemessen ist, an iedem Tag f
 ür den Ablauf des folgenden Tages;
- wenn der Mietzins nach Wochen bemessen ist, spätestens am ersten Werktag einer Woehe für den Ablauf des folgenden Sonnabends;
- 3. wenn der Mietzins nach Monaten oder längeren Zeitabschnitten bernessen ist, spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des übernächsten Monats, bei einem Mietverhältnis über gewerblich genutzte unbebante Grundstücke oder im Schiffsregister eingetragene Schiffe jedoch nur für den Ablauf eines Kalendervierteljahres.
- (1a) Bei einem Mietverhältnis über Geschäftsräume ist die Kündigung spätesteos am dritten Werktag eines Kalendervierteljahres für den Ablauf des nächsten Kalendervierteljahres zulässig.
- (2) Bei einem Mictverhältnis über Wohnraum ist die Kündigung spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des übernächsten Monats zulässig. Nach fünf, acht und zehn Jahren seit der Überlassung des Wohnraums verlängert sich die Kündigungsfrist um jeweils drei Monate. Eine Vereinbarung, nach welcher der Vermieter zur Kündigung unter Einhaltung einer kfirzeren Frist berechtigt sein soll, ist nur wirksam, wenn der Wohnraum zu nur vorübergehendem Gebrauch vermietet ist. Eine Vereinbarung, nach der die Kündigung nur für den Schluß bestimmter Kalendermonate zulässig sein soll, ist unwirksam.

- Bei einem Mietverhältnis über Grundstücke, Räume oder im Schiffsregister eingetragene Schiffe ist die Kündigung zulässig,
- wenn der Mictzins nach Tagen bemessen ist, an jedem Tag für den Ablanf des folgenden Tages;
- wenn der Mictzins nach Wochen bemessen ist, spätestens am ersten Werktag einer Woche für den Ablanf des folgenden Sonnabends;
- 3. wenn der Mictzins nach Monaten oder längeren Zeitabschnitten bemessen ist, spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des fibernächsten Monats, bei einem Mietverhältnis über gewerblich genutzte unbebaute Grundstücke oder im Schiffsregister eingetragene Schiffe jedoch nur für den Ablauf eines Kalendervierteljahres.
- (1a) Bei einem Mietverhältnis über Geschäftsräume ist die Kündigung spätestens am dritten Werklag eines Kalendervierteljahres für den Ablauf des nächsten Kalendervierteljahres zulässig.
- (2) Bei einem Mietverhältnis über Wohnraum ist die Kfindigung spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats für den Ablauf des übernächsten Monats zulässig. Nach fünf, acht und zehn Jahren seit der Überlassung des Wohnraums verlängert sich die Kündigungsfrist um jeweils drei Monate. Kündigt der Vermieter nach Maßgabe des Satzes 2, so kanu der Mieter vorzeitig unter Einhaltung der Frist des Satzes 1 kündigen. Einc Vereinbarung, nach welcher der Vermieter zur Kündigung unter Einhaltung einer kürzeren Frist berechtigt sein soll, ist nur wirksam, wenn der Wohnraum zu nur vorübergehendem Gebrauch vermietet ist. Eine Vereinbarung, nach der die Kündigung nur für den Schluß bestimmter Kalendermonate zulässig sein soll, ist unwirksam.

§ 565 BGB

Kündigungsfristen

- (3) Ist Wohnraum, den der Vermieter ganz oder überwiegend mit Einrichtungsgegenständen auszustatten hat, Teil der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung, jedoch nicht zum dauernden Gebrauch für eine Familie überlassen, so ist die Kündigung zulässie.
- wenn der Mietzins nach Tagen bemessen ist, an jedem Tag f
 ür den Ablauf des folgenden Tages;
- wenn der Mietzins nach Wochen bemessen ist, spätestens am ersten Werktag einer Woche für den Ablauf des folgenden Sonnabends;
- wenn der Mietzins nach Monaten oder längeren Zeitabschnitten bemessen ist, spätestens am Fünfzehnten eines Monats für den Ablauf dieses Monats.
- (4) Bei einem Mietverhältnis über bewegliche Sachen ist die Kündigung zulässig,
- wenn der Mietzins nach Tagen bemessen ist, an iedem Tag für den Ablauf des folgenden Tages;
- wenn der Mietzins nach l\u00e4ngeren Zeitabschnitten bemessen ist, sp\u00e4testens am dritten Tag vor dem Tag, mit dessen Ablauf das Mietverh\u00e4ltnis endigen soll.
- (5) Absatz 1 Nr. 3, Absatz 2 Satz 1, Absatz 3 Nr. 3, Absatz 4 Nr. 2 sind auch anzuwenden, wenn ein Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist vorzeitig gekündigt werden kann.

- (3) Ist Wohnraum, den der Vermieter ganz oder überwiegend mit Einrichtungsgegenständen auszustatten hat, Teil der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung, jedoch nicht zum dauernden Gebrauch für eine Familie überlassen, so ist die Kündigung zulässig.
- wenn der Mietzins nach Tagen bemessen ist, an jedem Tag für den Ablauf des folgenden Tages;
- wenn der Mietzins nach Wochen bemessen ist, spätestens am ersten Werktag einer Woche für den Ablauf des folgenden Sonnahends;
- wenn der Mietzins nach Monaten oder längeren Zeitabschnitten bernessen ist, spätestens am Fünfzehnten eines Monats für den Ablauf dieses Monats.
- (4) Bei einem Mietverhältnis über bewegliche Sachen ist die Kündigung zulässig,
- wenn der Mietzins nach Tagen bemessen ist, an jedem Tag für den Ablauf des folgenden Tages;
- wenn der Mietzins nach l\u00e4ngeren Zeitabschnitten bemessen ist, sp\u00e4tetens am dritten Tag vor dem Tag, mit dessen Ablauf das Mietverh\u00e4ltnis endieen soll.
- (5) Absatz 1 Nr. 3, Absatz 2 Satz 1, Absatz 3 Nr. 3, Absatz 4 Nr. 2 sind auch anzuwenden, wenn ein Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist vorzeitig gekündigt werden kann.

§ 569 BGB Kündigung bei Tod des Mieters

- (!) Stirbt der Mieter, so ist sowohl der Erbe als der Vermieter berechtigt, das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist zu kündigen. Die Kündigung kann nur für den ersten Termin erfolgen, für den sie zulässig ist.
- (2) Die Vorschriften des Absatzes 1 gelten nicht, wenn die Voraussetzungen für eine Fortsetzung des Mietverhältnisses nach den §§ 569 a oder 569 b gegeben sind.
- (1) Stirbt der Mieter, so ist sowohl der Erbe als der Vermieter berechtigt, das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist zu kündigen. Die Kündigung kann nur für den ersten Termin erfolgen, für den sie zulässig ist. Die §§ 556 a, 564 b gelten nicht, es sei denn, der Mieter hat in dem Wohnrann mit dem Erben den gemeinsamen Hausstand geführt.
- (2) Die Vorschriften des Absatzes 1 gelten nicht, wenn die Voraussetzungen für eine Fortsetzung des Mietverhältnisses nach den §§ 569 a oder 569 b gegeben sind.

§ 569 a BGB

Eintritt von Familienangehörigen in das Mietverhältnis

- (1) In ein Mietverhältnis über Wohnraum, in dem der Mieter mit seinem Ehegatten den gemeinsamen Hausstand führt, tritt mit dem Tode des Mieters der Ehegatte ein. Erklärt der Ehegatte binnen eines Monats, nachdem er von dem Tode des Mieters Kenntnis erlangt hat, dem Vermieter gegenüber, daß er das Mietverhältnis nicht fortsetzen will, so gilt sein Eintritt in das Mietverhältnis als nicht erfolgt; § 206 gilt entsprechend.
- (2) Wird in dem Wohnraum ein gemeinsamer Hausstand mit einem oder mehreren anderen Familienungehörigen geführt, so treten diese mit dem Tode des Mieters in das Mietverhältnis ein. Das gleiche gilt, wenn der Mieter einen gemeinsamen Hausstand mit seinem Ehegatten und einem oder mehreren anderen Familienangehörigen geführt hat und der Ehegatte in das Mietverhältnis nicht eintritt. Absatz I Satz 2 gilt entsprechend; bei mehreren Familienangehörigen kann jeder die Erklärung für sich abgeben. Sind mehrere Familienangehörige in das Mietverhältnis eingetreten, so können sie die Rechte aus dem Mietverhältnis nur gemeinsam ausüben. Für die Verpflichtungen aus dem Mietverhältnis haften sie als Gesamtschuldner.
- (3) Der Ehegatte oder die Familienungehörigen haften, wenn sie in das Mietverhültnis eingetreten sind, neben dem Erben für die bis zum Tode des Mieters entstandenen Verbindlichkeiten als Gesamtschuldner; im Verhältnis zu dem Ehegatten oder den Familienungehörigen haftet der Erbe allein.
- (4) Hat der Mieter den Mietzins für einen nach seinem Tode liegenden Zeitraum im voraus entrichtet und treten sein Ehegatte oder Fumilienangehörige in das Mictverhältnis ein, so sind sie verpflichtet, dem Erben dasjenige herauszugeben, was sie infolge der Vorausentrichtung des Mictzinses ersparen oder erlangen.

- (1) In ein Mietverhältnis über Wohnraum, in dem der Mieter mit seinem Ehegatten den gemeinsamen Hausstand führt, tritt mit dem Tode des Mieters der Ehegatte ein. Erklärt der Ehegatte binnen eines Monats, nachdem er von dem Tode des Mieters Kenntnis erlangt hat, dem Vermieter gegenüber, daß er das Mietverhältnis nicht fortsetzen will, so gilt sein Einritt in das Mietverhältnis als nicht erfolgt; § 206 gilt entsprechend.
- (2) Wird in dem Wohnraum ein gemeinsamer Hausstand mit einem oder mehreren Verwandten in aufoder absteigender Linie oder Geschwistero des Mieters geführt, so treten diese mit dem Tode des Mieters in das Mietverhältnis ein. Das gleiche gilt, wenn der Mieter einen gemeinsamen Hausstand mit seinem Ehegatten und einem oder mehreren Verwandten im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 geführt hat und der Ehegatte in das Mietverhältnis nicht eintritt. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend; bei Verwandten im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 kann jeder die Erklärung für sich abgeben. Sind mehrere Verwandte im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 in das Mietverhältnis eingetreten, so können sie die Rechte aus dem Mietverhältnis nur gemeinsam ausüben. Für die Verpflichtungen aus dem Mietverhältnis haften sie als Gesamtschuldner.
- (3) Der Ehegatte oder die Verwandten im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 haften, wenn sie in das Mietverhältnis eingetreten sind, neben dem Erben für die bis zum Tode des Mieters entstandenen Verbindlichkeiten als Gesamtschuldner; im Verhältnis zu dem Ehegatten oder den Verwandten im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 haftet der Erbe
- (4) Hat der Mieter den Mietzins für einen nach seinem Tode liegenden Zeitraum im voraus entrichtet und treten sein Ehegatte oder Verwandte im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 in das Mietverhältnis ein, so sind sie verpflichtet, dem Erhen dasjenige herauszugeben, was sie infolge der Vorausentrichtung des Mietzinses ersparen oder erlangen.
- (5) Ist dem Vermieter nicht zuzumnten, das Mietverhältnis nach den bisher geltenden Vertragsbedingnngen fortzusetzen, so kann er eine angemessene Änderung der Bedingungeu verlangen. Wenn sich die Parteien trotz einer vom Vermieter verlangten angemessenen Änderung nicht einigen, endet das Mietverhältnis ein Jahr nach Eintritt des Mieters.

§ 569 a BGB

Eintritt von Familienangehörigen in das Mietverhältnis

- (\$) Der Vermieter kann das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist kündigen, wenn in der Person des Ehegatten oder Familienangehörigen, der in das Mietverhältnis eingetreten ist, ein wichtiger Grund vorliegt; die Kündigung kann nur für den ersten Termin erfolgen, für den sie zulässig ist. § 556 a ist entsprechend anzuwenden.
- (6) Treten in ein Mietverhältnis über Wohnraum der Ehegatte oder andere Familienangehörige nicht eiu, so wird es mit dem Erben fortgesetzt. Sowohl der Erbe als der Vermieter sind berechtigt, das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist zu kündigen; die Kündigung kann nur für den ersten Termin erfolgen, für den sie zulässig ist.
- (7) Eine von den Absätzen 1, 2 oder 5 abweichende Vereinbarung ist unwirksam.
- (6) Der Vermieter kann das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist kündigen, wenn in der Person des Ehegatten oder Verwandten im Sinne des Absatzes 2 Satz 1, der in das Mietverhältnis eingetreten ist, ein wichtiger Grund vorliegt; die Kündigung kann nur für den ersten Termin erfolgen, für den sie zulässig ist. § 556 a ist entsprechend anzuwenden.
- (7) Treten in ein Mietverhältnis über Wohnraum der Ehegatte oder andere Familienangehörige nicht ein, so wird es mit dem Erben fortgesetzt. Sowohl der Erbe als der Vernnieter sind berechtigt, das Mietverhältnis unter Einhaltung der gesetzlichen Frist zu kündigen; die Kündigung kann nur für den ersten Termin erfolgen, für den sie zulässig ist.
- (8) Eine von den Absätzen 1, 2 oder 5 abweichende Vereinbarung ist unwirksam.

§ 570 BGB

Versetzung des Mieters

Militärpersonen, Beamte, Geistliche und Lehrer an öffentlichen Unterrichtsanstalten können im Falle der Versetzung nuch einem anderen Orte das Mietverhältnis in Anschung der Räume, welche sie für sieh oder ihre Familie an dem bisherigen Garnisonoder Wohnorte-gemietet haben, unter Einhaltung der gesetzlichen Frist-kündigen. Die Kündigung kann nur für den ersten Termin-erfolgen, für den sie zullässig ist.

§ 570 b BGB Vorkaufsrecht des Mieters

- (1) Werden vermietete Wohnräume, an denen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet worden ist oder begründet werden soll, an einen Dritten verkauft, so ist der Mieter zum Vorkauf berechtigt. Dies gilt nicht, wenn der Vermieter die Wohnräume an eine zu seinem Hausstand gehörende Person oder an einen Familienangehörigen verkauft.
- (2) Die Mitteilung des Verkäufers oder des Dritten über den Inhalt des Kaufvertrages ist mit einer Unterrichtung des Mieters über sein Vorkaufsrecht zu verbinden.
- (3) Stirbt der Mieter, so geht das Vorkaufsrecht auf denjenigen über, der das Mietverbältnis nach § 569 a Abs. 1 oder 2 fortsetzt.
- (4) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam.
- (1) Werden vermietete Wohnräume, an denen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet worden ist oder begründet werden soll, an einen Dritten verkauft, so ist der Mieter zum Vorkauf berechtigt. Dies gilt nicht, wenn der Vermieter die Wohnräume an eine zu seinem Hausstand gehörende Person oder an einen Familienangehörigen im Sinne des § 564 b Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 verkauft.
- (2) Die Mitteilung des Verkäufers oder des Dritten über den Inhalt des Kaufvertrages ist mit einer Unterrichtung des Mieters über sein Vorkaufsrecht zu verbinden.
- (3) Stirbt der Mieter, so geht das Vorkaufsrecht auf denjenigeu über, der das Mietverhältnis nach § 569 a Abs. 1 oder 2 fortsetzt,
- (4) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam.

2. Gesetz über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung

Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnungen Gebiete zu bestimmen, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder in einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist. Ist an vermieteten Wohnritunen nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und das Wohnungseigentum veräußert worden, so gilt in den so bestimmten Gebieten abweichend von den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuehse

- 1. Bis zum Ablauf von zehn Johren nach der Veräußerung werden berechtigte Interessen des Vermieters im Sinne des § 564 b Abs. 2 Nr. 2 und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuches nicht berücksichtigt.
- 2. Auch danuch werden berechtigte Interessen des Vermieters im Sinne des § 564 b Abs. 2 Nr. 2 und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs nicht berücksichtigt, wenn die vertragsm

 ßige Beendigung des Mietverh

 ältnisses f

 ür den Mieter oder ein bei ihm lebendes Mitglied seiner Familie eine nicht zu rechtfertigende H

 ärte bedeuten w

 ürde, es sei denn, der Vermieter weist dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nach.

3. Gesetz zur Regelung der Miethöhe

§ 2 MHRG

Zustimmung des Mieters zur Erhöhung des Mietzinses

- (1) Der Vermieter kann die Zustimmung zu einer Erhöhung des Mietzinses verlangen, wenn
- 1. der Mietzins von Erhöhungen nach den §§ 3 bis 5 ubgesehen, seit einem Jahr unverändert ist,
- 2. der verlangte Mietzins die üblichen Entgelte nicht übersteigt, die in der Gemeinde oder in vergleichburen Gemeinden für nicht preisgebundenen Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage in den letzten vier-Jahren vereinbart oder, von Erhöhungen nach § 4 abgeschen, geündert worden sind, und
- der-Mietzins sich innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren, von Erhöhungen nach den §§ 3 bis 5 abgesehen, nicht um mehr als 30 vom Hundert erhöht. Der Vornhundertsatz beträgt bei Wohnraum, der vor dem 1. Januar 1981 fertiggestellt worden ist. 20 vom Hundert, wenn
- a) das Mieterhöhungsverlangen dem Mieter vor dem 1. September 1998 zugeht und
- b) der Mietzins, dessen Erhöhung verlangt-wird, ohne Betriebskostenanteil monatlich mehr als 8,00 Deutsche Mark je Quadratmeter Wohnfläche beträgt. Ist der Mietzins geringer, so verbleibt es bei 30 vom Hundert, jedoch darf in diesem Fall der verlangte Mietzins ohne Betriebskostenanteil monatlich 9,60 Deutsche Mark je Quadrutmeter Wohnfläche nicht übersteigen.

Von dem Jahresbetrag des nach Satz 1 Nr. 2 zulässigen Mietzinses sind die Kürzungsbeträge nach § 3 Abs. 1 Satz 3 bis 7 abzuziehen, im Fall des § 3 Abs. 1 Satz 6 mit 11 vom Hundert des Zuschusses.

- (1a) Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 ist nicht anzuwenden,
- wenn eine Verpflichtung des Mieters zur Ausgleichszahlung nach den Vorschriften über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen wegen des Wegfalls der öffentlichen Bindung erloschen ist und
- soweit die Erhöhung den Betrag der zuletzt zu entrichtenden Ausgleichszahlung nicht übersteigt.

- (1) Der Vermieter kann die Zustimmung zu einer Erhöhung des Mietzinses verlangen, wenn
- der Mietzins in dem Zeitpunkt, zu dem er die Erhühung begehrt, von Erhühungen nach den §§ 3 und 4 abgesehen, seit einem Jahr nnverändert ist.
- der verlangte Mietzins die üblichen Entgelte nicht übersteigt, die unter gleichen oder ähnlichen Marktycrhältnissen für vergleichbaren Wohnraum vereinbart worden sind.

Von dem Jahresbetrag des nach Satz 1 Nr. 2 zulässigen Mietzinses sind die Kürzungsbeträge nach § 3 Abs. 1 Satz 3 bis 7 abzuziehen, im Fall des § 3 Abs. 1 Satz 6 mit 11 vom Hundert des Zuschusses.

§ 2 MHRG

Zustimmung des Mieters zur Erhöhung des Mietzinses

Der Mieter hat dem Vermieter auf dessen Verlangen, das frühestens vier Monate vor dem Wegfall der öffentlichen Bindung gestellt werden kann, innerhalb eines Monats über die Verpflichtung zur Ausgleichszahlung und über deren Höhe Auskunft zu erteilen.

- (2) Der Anspruch nach Absatz 1 ist dem Mieter gegenüber schriftlich geltend zu machen und zu begründen. Dabei kann insbesondere Bezug genommen werden auf eine Übersicht über die üb lichen Entgelte nach Absatz 1, Satz 1 Nr. 2 in der Gemeinde oder in einer vergleichbaren Gemeinde, soweit die Übersicht von der Gemeinde oder von Interessenvertretern der Vermieter und der Mieter gemeinsam erstellt oder anerkannt worden ist (Mietspiegel); enthält die Übersicht Mietzinsspannen, so genügt es, wenn der verlangte Mietzins innerhalb der Spanne liegt, Ferner kann auf ein mit Gründen versehenes Gutachten eines öffentlich bestellten oder vereidigten Sachverständigen verwiesen werden. Begründet der Vermieter sein Erhöhungsverlangen mit dem Hinweis-auf-entsprechende Entgelte für einzelne vergleichbare Wohnungen, so genügt die Benennung-von drei Wohnungen.
- (3) Stimmt der Mieter dem Erhöhungsverlangen nicht bis zum Ablauf des zweiten Kalendermonats zu, der auf den Zugang des Verlangens folgt, so kann der Vermieter bis zum Ablauf von weiteren zwei Monaten auf Erteilung der Zustimmung klagen. Ist die Klage erhoben worden, jedoch kein wirksames Erhöhungsverlangen vorausgegangen, so kann der Vermieter das Erhöhungsverlangen im Rechtsstreit nachholen; dem Mieter steht auch in diesem Fall die Zustimmungsfrist nach Satz 1 zu.
- (4) Ist die Zustimmung erteilt, so schuldet der Mieter den erhöhten Mietzins von dem Beginn des dritten Kalendermonats—ab, der auf den Zugang des Erhöhungsverlangens folgt.

(2) Der Anspruch nach Ahsatz I ist dem Mieter gegenüher schriftlich geltend zu machen und zu hegründen.

- (3) Stimmt der Mieter dem Erhöhungsverlangen nicht bis zum Ahlauf des zweiten Kalendermonats zu, der auf den Zugang des Verlangens folgt, so kann der Vermieter bis zum Ablauf von weiteren sechs Monaten auf Erteilung der Zustimmung klagen. Ist die Klage erhoben worden, jedoch kein wirksames Erhöhungsverlangen vorausgegangen, so kann der Vermieter das Erhöhungsverlangen im Rechtsstreit nachholen; dem Mieter steht auch in diesem Fall die Zustimmungsfrist nach Satz 1 zu.
- (4) Ist die Zustimmung erteilt, so schuldet der Mieter den erhöhten Mietzins von dem Beginn des nächsten Kalendermonats ab, der auf den Zugang des Erhöhungsverlangens folgt, frühestens jedoch vom Ersten des Kalendermonats an, der nach dem Ablanf der Frist des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 beginnt.

Anhang 3

§ 2 MHRG

Zustimmung des Mieters zur Erhöhung des Mietzinses

(5) Gemeinden sollen, soweit hierfür ein Bedürfnis besteht und dies mit einem für sie vertreebaren Aufwand möglich ist, Mietspiegel erstellen. Bei der Aufstellung von Mietspiegeln sollen Entgelte, die auf Grund genetzlicher Bestimmungen an Höchstbeträug gebunden sind, außer Betracht bleiben. Die Mietspiegel sollen im Abstand von zwei Juhren der Marktentwicklung angepußt werden. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorsehriften über den näheren Inhalt und das Verfahren zur Aufstellung und Ampassung von Mietspiegeln zu erlassen. Die Mietspiegel und ihre Änderungen sollen öffentlich bekunntgemneht werden.

(6) Liegt im Zeitpunkt des Erhöhungsverlangens kein Mietspiegel nach Absatz 5 vor, so führt die Verwendung anderer Mietspiegel, insbesondere auch die Verwendung verälteter Mietspiegel, nicht zur Unwirksumkeit des Mieterhöhungsverlangens.

§ 3 MHRG Erhöhung des Mietzinses bei baulichen Änderungen

(1) Hat der Vermieter bauliche Maßnahmen durchgeführt, die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf die Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Heizenergie oder Wasser bewirken (Modernisierung), oder hat er andere bauliche Änderungen auf Grund von Umständen, die er nicht zu vertreten hat, durchgeführt, so kann er eine Erhöhung der jährlichen Miete um elf vom Hundert der für die Wohnung aufgewendeten Kosten verlangen. Sind die baulichen Änderungen für mehrere Wohnungen durchgeführt worden, so sind die daffir aufgewendeten Kosten vom Vermieter angemessen auf die einzelnen Wohnungen aufzuteilen. Werden die Kosten für die baulichen Änderungen ganz oder teilweise durch zinsverbilligte oder zinslose Darlehen aus öffentlichen Haushalten gedeckt, so verringert sich der Erhöhungsbetrag nach Satz 1 um den Jahresbetrag der Zinsermäßigung, der sich für den Ursprungsbetrag des Darlehens aus dem Unterschied im Zinssatz gegenüber dem marktüblichen Zinssatz für erststellige Hypotheken zum Zeitpunkt der Beendigung der Maßnahmen ergibt: werden Zuschüsse oder Darlehen zur Deckung von laufenden Aufwendungen gewährt, so verringert sich der Erhöhungsbetrag um den Jahresbetrag des Zuschusses oder Darlehens, Ein Mieterdarlehen, eine Mietvorauszahlung oder eine von einem Dritten für den Mieter erbrachte Leistung für die baulichen Änderungen steht einem Darlehen aus öffentlichen Haushalten gleich. Kann nicht festgestellt werden, in welcher Höhe Zuschüsse oder Darlehen für die einzelnen Wohnungen gewährt worden sind, so sind sie nach dem Verhältnis der für die einzeluen Wohnungen aufgewendeten Kosten aufzuteilen. Kosten, die vom Mieter oder für diesen von einem Dritten übernommen oder die mit Zuschüssen aus öffentlichen Haushalten gedeckt werden, gehören nicht zu den aufgewendeten Kosten im Sinne des Satzes 1. Mittel der Finanzierungsinstitute des Bundes oder eines Landes gelten als Mittel aus öffentlichen Haushalten.

(2) (aufgehoben)

(1) Hat der Vermieter bauliche Maßnahmen durchgeführt, die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf die Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Heizenergie oder Wasser bewirken (Modernisierung), oder hat er andere bauliche Änderungen auf Grund von Umständen, die er nicht zu vertreten hat, durchgeführt, so kann er eine Erhöhung der jährlichen Miete um elf vom Hundert der für die Wohnung aufgewendeten Kosten verlangen, Siud die baulichen Änderungen für mehrere Wohnungen durchgeführt worden, so sind die dafür aufgewendeten Kosten vom Vermieter angemessen auf die einzelnen Wohnungen aufzuteilen. Werden die Kosten für die baulichen Änderungen ganz oder teilweise durch zinsverbilligte oder zinslose Darlehen aus öffentlichen Haushalten gedeckt, so verringert sich der Erhöhungsbetrag nach Satz 1 um den Jahresbetrag der Zinsermäßigung, der sich für den Ursprungsbetrag des Darlehens aus dem Unterschied im Zinssatz gegenüber dem marktüblichen Zinssatz für erststellige Hypotheken zum Zeitpunkt der Beendigung der Maßnahmen ergibt; werden Zuschüsse oder Darlehen zur Deckung von laufenden Aufwendungen gewährt, so verringert sich der Erhöhungsbetrag um den Jahreshetrag des Zuschusses oder Darlehens. Ein Mieterdarlehen, eine Mietvorauszahlung oder eine von einem Dritten für den Micter erbrachte Leistung für die baulichen Änderungen steht einem Darlehen aus öffentlichen Haushalten gleich. Kann nicht festgestellt werden, in welcher Höhe Zuschüsse oder Darlehen für die einzelnen Wohnungen gewährt worden sind, so sind sie nach dem Verhältnis der für die einzelnen Wohnungen aufgewendeten Kosten aufzuteilen. Kosten, die vom Mieter oder für diesen von einem Dritten übernommen oder die mit Zuschüssen aus öffentlichen Haushalten gedeckt werden, gehören nicht zu den aufgewendeten Kosten im Sinne des Satzes 1. Mittel der Finanzierungsinstitute des Bundes oder eines Landes gelten als Mittel aus öffentlichen Haushalten.

(2) (aufgehoben)

§ 3 MHRG

Erhöhung des Mietzinses bei baulichen Änderungen

(3) Der Anspruch nach Absatz 1 ist vom Vermieter durch sehriftliche Erklärung gegenüber dem Micter geltend zu-machen. Die Erklärung ist nur wirksam. wenn in ihr die Erhöhung auf Grund der ent standenen-Kosten berechnet und entsprechend den Voraussetzungen nach Absatz 1 erläutert wird-

(3) Der Anspruch nach Absatz 1 ist von dem Vermieter nach Abschluß der Maßnahme durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Mieter geltend zu machen. Der Mieter schuldet den erhöhten Mietzins von dem Beginn des nächsten Kalendermonats ab, der auf den Zugang der Erklärung folgt. Sie ist innerhalb von sechs Munaten in der Weise zu begründen, daß die Erhühung auf Grund der entstandenen Kosten berechnet und entsprechend den Vuraussetzungen nach Absatz 1 erläntert wird. Ereibt sich aus der Begrüudung ein höherer Betrag als aus der Erklärung, wird der Unterschiedsbetrag von dem Beginn des auf den Zugang der Begründung folgenden Kalendermonats ab geschuldet.

(4) Die Erklärung des Vermieters hat die Wirkung, dail von dem Beginn des auf die Erklärung folgenden übernächsten Monats an der erhöhte Mietzins an die Stelle des bisher zu entrichtenden Mietzinses tritt. Diese Frist verlängert sich um sechs Monate, wenn der Vermieter dem Mieter die zu erwartende Erhöhung des Mietzinses nicht nach § 541 b Abs. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs mitgeteilt hat oder wenn die tatsächliche Mieterhöhung gegenüber dieser Mitteilung um mehr als zehn vom Hunder nach oben abweicht.

§ 4 MHRG

Erhöhung oder Ermäßigung der Betriehskosten

- (1) Für Betriebskosten im Sinne des § 27 der Zweiten Berechnungsverordnung dürfen Vorauszahlungen nur in angemessener Höhe vereinbart werden. Über die Vorauszahlungen ist jährlich abzurechnen.
- (2) Der Vermieter ist berechtigt, Erhöhungen der Betriebskosten durch schriftliche Erklärung anteilig auf den Mieter umzulegen. Die Erklärung ist nur wirksam, wenn in ihr der Grund für die Umlage bezeichnet und erläutert wird.
- (3) Der Micter schuldet den auf ihn entfallenden Teil der Umlage vom Ersten des auf die Erklärung folgenden Monats oder, wenn die Erklärung erst nach dem Fünfzehnten eines Monats abgegehen worden ist, vom Ersten des übemächsten Monals an. Soweit die Erklärung darauf herubt, daß sich die Betriebskosten rückwirkend erhöht haben, wirkt sie auf den Zeitpunkt der Erhöhung der Betriebskosten, höchstens jedoch auf den Beginn des der Erklärung vorausgehenden Kalenderjahres zurück, sofern der Vermieter die Erklärung innerhalb von drei Monaten nach Kenntnis von der Erhöhung abgibt.
- (4) Ermäßigen sich die Betriebskosten, so ist der Mietzins vom Zeitpunkt der Ermäßigung ab entsprechend herabzusetzen. Die Ermäßigung ist dem Mieter unverzüglich mitzuteilen.
- (5) Der Vermieter kann durch schriftliche Erklärung bestimmen.
- 1. daß die Kosten der Wasserversorgung und der Entwässerung ganz oder teilweise nach dem erfaßten unterschiedlichen Wasserverbrauch der Mieter und die Kosten der Müllabfuhr nach einem Maßstab umgelegt werden dürfen, der der unterschiedlichen Müllverursachung Rechnung trägt, oder
- 2. daß die in Nummer 1 bezeichneten Kosten unmittelbar zwischen den Mietern und denjenigen abgerechnet werden, die die entsprechenden Leistungen erbringen.

Die Erklärung kann nur für künftige Abrechnungszeiträume abgegeben werden und ist nnr mit Wirkung zum Beginn eines Abrechnungszeitraumes zulässig. Sind die Kosten im Mietzins enthalten, so ist dieser entsprechend herabzusetzen,

- (1) Für Betriebskosten im Sinne des § 27 der Zweiten Berechnungsverordnung dürfen Vorauszahlungen nur in angemessener Höhe vereinbart werden. Über die Vorauszahlungen ist jährlich
- (2) Der Vermieter ist berechtigt, Erhöhungen der Betriebskosten durch schriftliche Erklärung anteilig auf den Mieter umzulegen. Die Erklärung ist nur wirksam, wenn in ihr der Grund für die Umlage bezeichnet und erläutert wird.
- (3) Der Mieter schuldet den auf ihn entfallenden Teil der Umlage vom Ersten des auf die Erklärung folgenden Monats oder, wenn die Erklärung erst nach dem Fünfzehnten eines Monats abgegeben worden ist, vom Ersten des übernächsten Monats an. Soweit die Erklärung darauf heruht, daß sich die Betriebskosten rückwirkend erhöht haben, wirkt sie auf den Zeitpunkt der Erhöhung der Betriebskosten, höchstens jedoch auf den Beginn des der Erklärung vorausgehenden Kalenderiahres zurück, sofern der Vermieter die Erklärung innerhalb von drei Monaten nach Kenntnis von der Erhöhung abgibt.
- (4) Ermäßigen sich die Betriebskosten, so ist der Mietzins vnm Zeitpunkt der Ermäßigung ab entsprechend herabzusetzen. Die Ermäßigung ist dem Mieter unverzüglich mitzuteilen.
- (5) Der Vermieter kann durch schriftliche Erklärung
- 1. daß die Kosten der Wasserversorgung und der Entwässerung ganz oder teilweise nach dem erfaßten unterschiedlichen Wasserverbrauch der Mieter und die Kosten der Müllabfuhr nach einem Maßstab umgelegt werden dürfen, der der unterschiedlichen Müllverursachung Rechnnig trägt, oder
- 2. daß die in Nummer 1 bezeichneten Kosten unmittelbar zwischen den Mietern und denjenigen abgerechnet werden, die die entsprechenden Leistungen erbringen.

Die Erklärung kann nur für knnftige Abrechnungszeiträume abgegeben werden und ist nur mit Wirkung zum Beginn eines Abrechnungszeitraumes zulässig. Sind die Kosten im Mietzins enthalten, so ist dieser entsprechend herabzusetzen.

(6) Steht dem Vermieter das Recht zu, den Umlegungsmaßstab zu bestimmen, so kann er die Betriebskosten vorbehaltlich anderweitiger Vorschriften auch nach dem Anteil der Fläche umlegen.

§ 5 MHRG

Erhöhung oder Ermäßigung der Kapitalkosten

- (1) Der Vermieter ist berechtigt, Erhöhungen der Kapitalkosten, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes infolge einer Erhöhung des Zimswatzes aus einem dinglieh gesicherten Darlehen fällig werden, durch sehriftliche Erklärung anteilig auf den Mieter umzulegen, wenn
- 1. der Zinssatz sich
 - a) bei Mietverhältnissen, die vor dem 1. Januar 1973 begründet worden sind, gegenüber dem am 1. Januar 1973 maßgebenden Zinssatz.
 - b) bei Mietverhältnissen, die nach dem 31. Dezember 1972 begründet worden sind, gegenüber dem bei Begründung maßgebenden Zinssatz erhöht hat.
- 2. die Erhöhung auf Umständen beruht, die der Vermieter nicht zu vertreten hat.
- 3. das Darlehen der Finanzierung des Neubaues, des Wiederaufbaues, der Wiederherstellung, des Ausbaues, der Erweiterung oder des Erwerbs des Gebäudes oder des Wohnraumes oder von baulichen Mußnahmen im Sinne des § 3 Abs. 1 gedient hat.
- (2) § 4 Abs. 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1 gilt entsprechend.
- (3) Ermäßigt sich der Zinssatz nach einer Erhöhung des Mietzinses nach Absatz 1, so ist der Mietzins vom Zeitpunkt der Ermäßigung ab entsprechend, höchstens aber um die Erhöhung nach Absatz 1, herabzusetzen. Ist das Dariehen getilgt, so ist der Mietzins um den Erhöhungsbetrag herabzusetzen. Die Herabsetzung ist dem Mieter unverzüglich mitzuteiten.
- (4) Das Recht nach Absatz-I-steht dem Vermieter nicht zu, wenn er die Höhe der dinglich gesicherten Darlehen, für die sich der Zinssatz erhöhen kann, auf eine Anfrage des Mieters nicht offengelegt hat.
- (5) Geht das Eigentum an dem vermieteten Wohnraum von dem Vermieter auf einen Dritten über und tritt dieser anstelle des Vermieters in das Mietverhältnis ein, so darf der Mieter durch die Ausübung des Rechts nach Absatz I nicht höher belastet werden, als dies ohne den Eigenturnsübergang möglich gewesen wire.

§ 10 MHRG

Abweichende Vereinbarungen; Geltungsbereich

- (1) Vereinbarungen, die zum Nachteil des Mieters von den Vorschriften der §§ 1 bis 9 abweichen, sind unwirksam, es sei denn, daß der Mieter während des Bestehens des Mietverhältnisses einer Mieterhöhung um einen bestimmten Betrag zugestimmt hat.
- (2) Abweichend von Absatz 1 kann der Mietzins für bestimmte Zeiträume in unterschiedlicher Höhe schriftlich vereinbart werden. Die Vereinbarung eines gestaffelten Mietzinses darf nur einen Zeitraum bis zu jeweils zehn Jahren-umfassen. Während dieser Zeit ist eine Erhöhung des Mietzinses nach den §§ 2,3-und-5 ausgeschlossen. Der Mietzins muß jeweils mindestens ein Jahr unversändert bleiben. Der jeweilige Mietzins oder die jeweilige Erhöhung nuß betragsmäßig ausgewiesen sein. Eine Beschränkung des Kindigungsrechts des Mieters ist unwirksam, soweit sie sich auf einen Zeitraum von mehr als vier Jahren seit Abschluß der Vereinbarung erstreckt.
- (3) Die Vorschriften der §§ 1 bis 9 gelten nicht für Mietverhältnisse
- 1. über preisgebundenen Wohnranm, soweit nicht in § 2 Abs. 1 a Satz 2 etwas anderes hestimmt ist.
- 2. über Wohnraum, der zn nnr vorübergehendem Gebrauch vermietet ist,
- über Wohnraum, der Teil der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung ist und den der Vermieter ganz oder überwiegend mit Einrichtungsgegenständen ausznstatten hat, sofern der Wohnraum nicht zum dauemden Gebrauch für eine Familie überlassen ist.
- über Wohnraum, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist.

- (1) Vereinbarungen, die zum Nachteil des Mieters von den Vorschriften der §§ 1 bis 9 abweichen, sind unwirksam, es sei denn, daß der Mieter während des Bestehens des Mietverhältnisses einer Mieterhöhung um einen bestimmten Betrag zugestimmt hat.
- (2) Abweichend von Absatz I kann der Mietzins für bestimmte Zeiträume in unterschiedlicher Höhe schriftlich vereinbart werden. Während dieser Zeit ist eine Erhöhung des Mietzinses nach den §§ 2 und 3 ausgeschlossen. Der Mietzins muß jeweils mindestens ein Jahr unverändert bleiben. Der jeweilige Mietzins oder die jeweilige Erhöhung muß betragsmäßig ausgewiesen sein. Eine Beschränkung des Kündigungsrechts des Mieters ist unwirksam, soweit sie sich auf einen Zeitraum von mehr als vier Jahren seit Abschluß der Vereinbarung erstreckt.
- (3) Die Vorschriften der §§ 1 bis 9 gelten nicht für Mietverhältnisse
- 1. über preisgebindenen Wohnraum, soweit nicht in § 2 Abs. 1 a Satz 2 etwas anderes bestimmt ist,
- über Wohnraum, der zu nur vorübergehendem Gebrauch vermietet ist,
- 3. über Wohnraum, der Teil der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung ist und den der Vermieter ganz oder überwiegend mit Einrichtungsgegenständen auszustatten hat, sofem der Wohnraum nicht zum danernden Gebrauch für eine Familie überlassen ist.
- über Wohnraum, der Teil eines Studenten- oder Jugendwohnheims ist.

4. Mietspiegelgesetz

Erlaß eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung über die Ermittlung von Vergleichsmieten

5. Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche

Art. 232 § 2 EGBGB

Miete

- (1) Mietverhältnisse aufgrund von Verträgen, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts geschlossen worden sind, richten sich von diesem Zeitpunkt an nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches, soweil nicht in den folgenden Absätzen etwas anderes bestimmt ist.
- (2) Auf berechtigte Interessen im Sinne des § 564 b Abs. 2 Nr. 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs kunn der Vermieter sich nicht berufen.
- (3) Auf berechtigte Interessen im Sinne des § 564 b Abs, 2 Nr, 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Eigenbedarf) kann der Vernieter sich erst nach dem 31. Dezember 1995 berufen. Dies gilt nicht,
- wenn die Räume dem Vermieter durch nicht zu rechtfertigende Zwangsmaßnahmen oder durch Machtmißbrauch, Korruption, Nötigung oder Täuschung seitens staatlicher Stellen oder Dritter entzogen worden sind,
- wenn der Mieter bei Abschluß des Vertrags nicht redlich im Sinne des § 4 Abs. 3 des Vermögensgesetzes gewesen ist oder
- wenn der Ausschluß des Kündigungsrechts dem Vermieter angesichts seines Wohnbedarfs und seiner sonstigen berechtigten Interessen auch unter Würdigung der Interessen des Mieters nicht zugemutet werden kann.

Vor dem 1. Januar 1996 kann der Vermieter ein Mictverhältnis nach § 564 b Abs. 4 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs nur in den Fällen des Satzes 2 Nr. 1 oder 2 oder dann kündigen, wenn ihm die Fortsetzung des Mictverhältnisses wegen seines Wohn- oder Instandsetzungsbedarfs oder sonstiger Interessen nicht zugemutet werden kann.

(1) Mictverhältnisse aufgrund von Verträgen, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts geschlossen worden sind, richten sich von diesem Zeitpunkt an nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches, soweit nicht in den folgenden Absätzen etwas anderes bestimmt ist.

(ab 1.1.1996)

(2) Auf berechtigte Interessen im Sinne des § 564 b Abs. 2 Nr. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Eigenbedarf) kann der Vermieter sich erst nach dem 31. Dezember 1995 berufen. Dies eilt nicht,

- wenn die Räurne dem Vermieter durch nicht zu rechtfertigende Zwangsmaßnahmen oder durch Machtmißbrauch, Korruption, Nötigung oder Täuschung seitens staatlicher Stellen oder Dritter entzogen worden sind,
- wenn der Mieter bei Abschluß des Vertrags nicht redlich im Sinne des § 4 Abs. 3 des Vermögensgesetzes gewesen ist oder
- wenn der Ausschluß des Kündigungsrechts dem Vermieter angesichts seines Wohnbedarfs und seiner sonstigen berechtigten Interessen auch unter Würdigung der Interessen des Mieters nicht zugemutet werden kann.

Vor dem 1. Januar 1996 kann der Vermieter ein Mietverhältnis nach § 564 b Ahs. 4 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs nur in den Fällen des Satzes 2 Nr. 1 oder 2 oder dann kündigen, wenn ihm die Fortsetzung des Mietverhältnisses wegen seines Wohn- oder Instandsetzungsbedarfs oder sonstiger Interessen nicht zugemutet werden kann.

Art. 232 § 2 EGBGB

Miete

(4) In den Fällen des Absatzes 3 kann der Mieter der Kündigung widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechfertigen ist. Eine Härte liegt auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann. § 556 a Abs. 1 Satz 3, Abs. 2, 3, 5 bis 7 und § 564 a Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie § 93 b Abs. 1 bis 3, § 308 a Abs. 1 Satz 1 und § 708 Nr. 7 der Zivilprozeßordnung, § 16 Abs. 3 und 4 des Gerichtskostengesetzes sind anzuwenden.

- (5) Der Mieter kann einer bis zum 31. Dezemher 1994 erklärten Kündigung eines Mietverhältnisses über Geschäftsräume oder gewerblich genutzte unbebaute Grundstücke widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die Kündigung für ihn eine erhebliche Gefährdung seiner wirtschaftlichen Lebensgrundlage mit sich bringt. Dies gilt nicht,
- Nenn ein Grund vorliegt, aus dem der Vermieter zur Kündigung ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist berechtigt ist, oder
- wenn der Vermieter bei anderweitiger Vermietung eine höhere als die bisherige Miete erzielen könnte und der Mieter sich weigert, in eine angemessene Mieterhöhung von dem Zeitpunkt an einzuwilligen, zu dem die Kündigung wirksam war, oder
- 3. wenn der Mieter sich weigert, in eine Umlegung der Betriebskosten einzuwilligen, oder
- wenn dem Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses aus anderen Gründen nicht zugemutet werden kann.

Eine Micterhöhung ist angemessen im Sinne des Satzes 2 Nr. 2, soweit die geforderte Miete die ortsübliche Miete, die sich für Geschäftsräume oder Grundstücke gleicher Art und Lage nach Wegfall der Preisbindungen bildet, nicht übersteigt. Willigt der Mieter in eine angemessene Mieterhöhung ein, so kann sich der Vermieter nicht darauf berufen, daß er bei anderweitiger Vermietung eine höhere als die ortsübliche Miete erzielen könnte.

(3) In den Fällen des Absatzes 2 kann der Mieter der Kündigung widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Eine Härte liegt auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutharen Bedingungen nicht beschafft werden kann. § 556 a Abs. 1 Satz 3, Abs. 2, 3, 5 bis 7 und § 564 a Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie § 93 b Abs. 1 bis 3, § 308 a Abs. 1 Satz 1 und § 708 Nr. 7 der Zivilprozeßordnung, § 16 Abs. 3 und 4 des Gerichtskostengesetzes sind anzuwenden.

- (4) Der Mieter kann einer bis zum 31. Dezember 1994 erklärten Kündigung eines Mietverhältnisses über Geschäftsräume oder gewerblich genutzte unbebaute Grundstücke widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die Kündigung für ihn eine erhebliche Gefährdung seiner wirtschaftlichen Lebensgrundlage mit sich bringt. Dies gilt nicht,
- wenn ein Grund vorliegt, aus dem der Vermieter zur Kündigung ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist berechtigt ist, oder
- wenn der Vermieter bei anderweitiger Vermietung eine höhere als die bisherige Miete erzielen könnte und der Mieter sich weigert, in eine angemessene Mieterhöhung von dem Zeitpunkt an einzuwilligen, zu dem die Kündigung wirksam war, oder
- wenn der Mieter sich weigert, in eine Umlegung der Betriebskosten einzuwilligen, oder
- wenn dem Vermieter die Fortsetzung des Mictverhältnisses aus anderen Gründen nicht zugemutet werden kann,

Eine Mieterhöhung ist angemessen im Sinne des Satzes 2 Nr. 2, soweit die geforderte Miete die ortsübliche Miete, die sich für Geschäftsräume oder Grundstücke gleicher Art und Lage nach Wegfall der Preisbindungen bildet, nicht übersteigt. Willigt der Mieter in eine angemessene Mieterhöhung ein, so kann sich der Vermieter nicht darauf berufen, daß er bei anderweitiger Vermietung eine höhere als die ortsübliche Miete erzielen könnte.

Art. 232 § 2 EGBGB

Miete

(6) Bei der Kündigung nach Absatz 5 werden nur die im Kündigungsschreiben angegebenen Gründe berücksichtigt, soweit nicht die Gründe nachträglich entstanden sind. Im übrigen gelten § 556 a Abs. 2, 3, 5 bis 7 und § 564 a Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie § 93 b Abs. 1 bis 3, § 308 a Abs. 1 Satz 1 und § 708 Nr. 7 der ZivilprozeBordnung, § 16 Abs. 3 und 4 des Gerichtskostengesetzes entsprechend.

(5) Bei der Kündigung nach Absatz 4 werden nur die im Kündigungsschreiben angegebenen Gründe berücksichtigt, soweit nicht die Gründe nachträglich entstanden sind. Im übrigen gelten § 556 a Abs. 2, 3, 5 bis 7 nnd § 564 a Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie § 93 b Abs. 1 bis 3, § 308 a Abs. 1 Satz 1 und § 708 Nr. 7 der Zivilprozeßordnung, § 16 Abs. 3 und 4 des Gerichtskostengesetzes entsprechend.

6. Gerichtsverfassungsgesetz

§ 23 GVG

Zuständigkeit in Zivilsachen

Die Zuständigkeit der Amtsgerichte umfaßt in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, soweit sie nicht ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes den Landgerichten zugewiesen sind:

- Streitigkeiten über Ansprüche, deren Gegenstand an Geld oder Geldeswert die Summe von zehntansend Deutsche Mark nicht übersteigt;
- 2. ohne Rficksicht auf den Wert des Streitgegenstandes:
- a) Streitigkeiten über Ansprüche aus einem Mietverhältnis über Wohnraum oder üher den Bestand eines solchen Mietverhältnisses; diese Zuständigkeit ist ausschließlich;
- b) Streitigkeiten zwischen Reisenden und Wirten, Fuhrleuten, Schiffern, Flößern oder Auswanderungsexpedienten in den Einschiffungshäfen, die über Wirtszechen, Fuhrlohn, Überfahrtsgelder, Beförderung der Reisenden und ihrer Habe und über Verlust und Beschädigung der letzteren, sowie Streitigkeiten zwischen Reisenden und Handwerkern, die aus Anlaß der Reise entstanden sind;
- c) Streitigkeiten wegen Viehmängel;
- d) Streitigkeiten wegen Wildschadens;
- e) (weggefallen)
- f) (weggefallen)
- g) Ansprüche aus einem mit der Üherlassung eines Grundstücks in Verbindung stehenden Leibgedings-, Leibzuchts-, Altenteils- oder Auszugsvertrag;
- h) das Aufgebotsverfahren.

- Die Zuständigkeit der Amtsgerichte umfaßt in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, soweit sie nicht ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes den Landgerichten zugewiesen sind:
- Streitigkeiten über Ansprüche, deren Gegenstand an Geld oder Geldeswert die Summe von zehntausend Deutsche Mark nicht übersteigt;
- nhne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes:
- a) Streitigkeiten über Ansprüche aus einem Mietverhältnis über Wohnraum oder über den Bestand eines solchen Mietverhältnisses mit Ausnahme der auf Herausgabe des Wohnraums gerichteten Klage; diese Zuständigkeit ist ausschließlich;
- b) Streitigkeiten zwischen Reisenden und Wirten, Fuhrleuten, Schiffern, Flößern oder Auswanderungsexpedienten in den Einschiffungshäfen, die über Wirtszechen, Fuhrlobn, Überfahrtsgelder, Beförderung der Reisenden und ihrer Habe und über Verlust und Beschädigung der letzteren, sowie Streitigkeiten zwischen Reisenden und Handwerkern, die aus Anlaß der Reise entstanden sind;
- c) Streitigkeiten wegen Viehmängel:
- d) Streitigkeiten wegen Wildschadens;
- e) (weggefallen)
- f) (weggefallen)
- g) Ansprüche aus einem mit der Überlassung eines Grundstücks in Verbindung stehenden Leibgedings-, Leibzuchts-, Altenteils- oder Auszugsvertrag;
- h) das Anfgebotsverfahren.

§ 71 GVG

Zuständigkeit in Zivilsachen in 1. Instanz

- (1) Vor die Zivilkammern, einschließlich der Kammern für Handelssachen, gehören alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, die nicht den Amtsgerichten zugewiesen sind.
- (2) Die Landgerichte sind ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes ausschließlich zuständig
- für die Ansprüche, die auf Grund der Beamtengesetze gegen den Fiskus erhoben werden:
- für die Ansprüche gegen Richter und Beamte wegen Überschreitung ihrer amtlichen Befugnisse oder wegen pflichtwidriger Unterlassung von Amtshandlungen.
- (3) Der Landesgesetzgebung bleibt überlassen, Ansprüche gegen den Staat oder eine Körperschaft des öffentlichen Rechts wegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden sowie Ansprüche wegen öffentlicher Abgaben ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes den Landgerichten ausschließlich zuzuweisen.

- (1) Vor die Zivilkammern, einschließlich der Kammern für Handelssachen, gehören alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, die nicht den Amtsgerichten zugewiesen sind.
- (2) Die Landgerichte sind ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes ausschließlich zuständig
- für die Ansprüche, die auf Grund der Beamtengesetze gegen den Fiskus erhoben werden;
- für die Ansprüche gegen Richter und Beamte wegen Überschreitung ihrer amtlichen Befugnisse oder wegen pflichtwidriger Unterlassung von Amtshandlungen;
- 3. für Ansprüche auf Heransgahe von Wohnraum.
- (3) Der Landesgesetzgebung bleibt überlassen, Ansprüche gegen den Staat oder eine Körperschaft des öffentlichen Rechts wegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden sowie Ansprüche wegen öffentlicher Abgaben ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes den Landgerichten ausschließlich zuzuweisen.

7. Wiedereinweisung nach Verurteilung zur Räumuug

In den einschlägigen Verwaltungsgesetzen der Länder wird durch eine besondere Vorschrift ausgeschlossen, daß Personen, die wegen schwerwiegender Vertragsverletzung, insbesondere nachhaltiger Störung des Hausfriedens zur Räumung verurteilt worden sind, nicht durch Verwaltungsakt wieder in dieselbe oder eine andere Wohnung des Vermieters eingewiesen werden.

Anhang 3

8. Strafgesetzbuch

§ 302 a StGB Wucher

(1) Wer die Zwangslage, die Unerfahrenheit, den Mangel an Urteilsvennögen oder die erhebliche Willensschwäche eines anderen dadurch ausbeutet, daß er sich oder einem Dritten

- für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundener Nebenleistungen,
- für die Gewährung eines Kredits,
- 3. für eine sonstige Leistung oder
- 4. für die Vermittlung einer der vorhezeichneten Leistungen

Vermögensvorteile versprechen oder gewähren läßt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu der Leistung oder deren Vermittlung stehen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Wirken mehrere Personen als Leistende, Vermittler oder in anderer Weise mit und ergibt sich dadurch ein auffälliges Mißverhältnis zwischen sämtlichen Vermögensvorteilen und sämtlichen Gegenleistungen, so gilt Satz 1 für jeden, der die Zwangslage oder sonstige Schwäche des anderen für sich oder einen Dritten zur Erzielung eines übermäßigen Vermögensvorteils ausnutzt.

- (2) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter
- durch die Tat den anderen in wirtschaftliche Not bringt,
- die Tat gewerbsmäßig begeht,
- sich durch Wechsel wucherische Vermögensvorteile versprechen läßt,

- (1) Wer die Zwangslage, die Unerfahrenheit, den Mangel an Urteilsvermögen oder die erhebliche Willensschwäche eines anderen dadurch ausbeutet, daß er sich oder einem Dritten
- für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundener Nebenleistungen,
- 2. für die Gewährung eines Kredits,
- 3. für eine sonstige Leistung oder
- 4. für die Vermittlung einer der vorbezeichneten Leistungen

Vermögensvorteile versprechen oder gewähren läßt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu der Leistung oder deren Vermittlang stehen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Bei der Vermietung von Räumen zum Wohnen ist ein auffälliges Mißverhältnis gegeben, wenn die versprochenen oder gewährten Vermügensvorteile die üblichen Entgelte um mehr als 50 vom Hundert übersteigen, die in der Gemeinde uder vergleichbaren Gemeinden für die Vermietung von Räumen vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage vereinbart oder geändert wnrden sind. Wirken mehrere Personen als Leistende, Vermittler oder in anderer Weise mit und ergibt sich dadurch ein auffälliges Mißverhältnis zwischen sämtlichen Vermögensvorteilen und sämtlichen Gegenleistungen, so gilt Satz 1 für jeden, der die Zwangslage oder sonstige Sehwäche des anderen für sieh oder einen Dritten zur Erzielung eines übermäßigen Vermögensvorteils

- (2) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter
- durch die Tat den anderen in wirtschaftliche Not
 bringt
- 2. die Tat gewerbsmäßig begeht,
- sich durch Wechsel wucherische Vermögensvorteile versprechen läßt.

9. Gesetz zur weiteren Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts

§ 5 WiStG Mietpreisüberhöhung

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundene Nebenleistungen unangemessen hohe Entgelte fordert, sich versprechen läßt oder annimmt:
- (2) Unangemessen hoch sind Entgelte, die infolge der Ausnutzung eines geringen Angehots an vergleichbaren Räumen die üblichen Entgelte um mehr als 20 vom Hundert übersteigen, die in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden für die Vermietung von Räumen vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage oder dumit verbundene Nebenleistungen in den letzten vier Jahren vereinbart oder, von Erhöhungen der Betriebskosten abgesehen, geändert worden sind. Nicht unangemessen hoch sind-Entgelte, die zur Deckung der laufenden Aufwendungen des Vermieters erforderlich sind, sofern sie
- 1. unter Zugrundelegung der nach Satz 1 maßgebliehen Entgelte nicht in einem auffähligen Mißverhällnis zu der Leistung des Vermieters stehen und
- 2. für-Räume entrichtet werden;
- a) die nach dem 1. Januar 1991 fertiggestellt wurden oder
- b) für die das Entgelt vor dem 1. September 1993 über der in Satz 1 bezeichneten Grenze-liegen durfte.
- (3) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu einhunderttausend Deutsche Mark genhader

10. Zweckentfremdungsverordnung

Den Ländern wird empfohlen, von der Verordnungsermächtigung des Art. 6 § 1 MR VerbG nur einen restriktiven Gebrauch zu machen. Insbesondere sollte ein Leerstand von Wohnräumen zwecks späteren Eigenbedarfs oder eigener geschäftlicher Nutzung ausgenommen werden, wenn die Dauer des Leerstands fünf Jahre nicht überschreitet. Mittelfristig ist die Aufhebung der Verordnungsermächtigung und der hierauf gestützten Rechtsverordnungen zu erwägen.

5 397 DM

Anhang 4: Modellrechnungen zur Finanzierung eines Eigenheims

Annahmen

Objektkosten

300000 DM

Erwerber des Objekts ist jeweils ein Ehepaar mit 2 Kindern (ein Arbeitnehmer, Steuerklasse III/2).

Die Finanzierung soll jeweils beim Eintritt in das Rentenalter, das heißt mit 65 Jahren, abgeschlossen seiu.

Konditionen für die Eigenkapitalbildung bzw. das Darlehen:

Zinssatz für die Eigenkapitalbildung 4,00 % p.a.

Zinssatz für das Darlehen (nominal) 7,50 % p.a.

Hypothetischer Darlehenszinssatz

unter der Annahme einer Inflations-

rate von Null (vgl. Ziffer 1205)

4,75 % p.a.

- Modell 1: Herkömmliche Finanzierung mit konstanter Annuität.
- Dynamische Annuität (Verminderung der An-Modell 2: fangsbelastung) mit dem Ziel, die Liquiditätssituation des Darleheusnehmers zu verbessern (Variante A) bzw. einkommensschwächeren Haushalten den Eigenheimerwerb zu ermöglichen (Variante B).
- Dynamische Annuität mit dem Ziel einer Vorver-Modell 3: legung des Erwerbszeitpunktes (Verminderung des Erwerbsalters und damit des erforderlichen Eigenkapitals).
- Einfluß der steuerlichen Vorteile des EStG auf die Modell 4: Liquiditätsbelastung bei herkömmlicher Finanzierung mit konstanter Annuität.
- Der Einfluß eines anteiligen Schuldzinsenabzugs Modell 5: und eines erhöhten Baukindergeldes auf die Liquiditätsbelastung bei herkömmlicher Finanzierung mit konstanter Annuität.

Modeli 1:	Herkömmliche Finanzierung (konstante Annuität) /
	Erwerbsalter 38 Jahre

Eigenkapitalbildung

Bei der herkömmlichen Finanzierung wurde ein Eigenkapital von 25 vH der Objektkosten angenommen, das im Verlauf von 15 Jahren angesammelt wird. Bei einer angenommenen Sparratendynamik von 3 vH p.a. ergibt sich folgender Sparverlauf:

Sparjahr	monatlicher Sparbeitrag	Guthaben am Jahresende bei 4 % Zinsen p.a.
1	252,59 DM	3 087 DM
2	260,17 DM	6 389 DM
3	267,98 DM	9 920 DM
4	276,02 DM	13 689 DM
5	284,30 DM	17 711 DM
6	292,83 DM	21 998 DM
7	301,61 DM	26 564 DM
8	310,66 DM	31 422 DM
9	319,98 DM	36 589 DM
10	329,58 DM	42 080 DM
11	339,47 DM	47 912 DM
12	349,65 DM	54 101 DM
13	360,14 DM	60 666 DM
14	370,94 DM	67 626 DM
15	382,07 DM	75 000 DM

Finanzierungsaufbau

Erforderliches monatliches Bruttoeinkommen

Objektkosten	300 000 DM
./. Eigenkapital (25 vH)	75 000 DM
Darlehensbedarf	225 000 DM
Maximale Darlehenslaufzeit bei einem	
Erwerbsalter von 38 Jahren	27 Jahre
Erforderliches Monatseinkommen für die Finanzierung	
· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	
Monatliche Darlehensrate, konstant	
(nominal 7,5 % Zinsen p.a., 1,15 % Tilgung p.a.)	1 622 DM
Zum Leben benötigter Betrag bei konstanter Annuität	2 100 DM
Erforderliches monatliches Nettoeinkommen	3 722 DM
Lohnsteuer (Monatstabelle)	588 DM
Kirchensteuer (8 vH)	43 DM
Arbeitnehmerbeitrag zur Rentenversicherung (9,6 vH)	518 DM
Arbeitnehmerbeitrag zur Kranken-/Arbeitslosenvers. (9,75 vH)	526 DM

Tilgungsplan mit konstanter Annuität und Belastungsverlauf

Das Nettoeinkommen steigt jährlich um 3 vH.

Jahr	Annuitäten DM	Darlehensvaluten zum Jahresende DM	Jährliches Netto- einkommen*) DM	Belastung in vH des jährl. Nettoeinkommens DM
0		225 000	-	-
1	19 464	222 320	44 664	43,6
3	19 464	219 432	46 004	42,3
2 3	19 464	216 320	47 384	41,1
4	19 464	212 966	48 806	39,9
5	19 464	209 352	50 270	38,7
6	19 464	205 458	51 778	37,6
7	19 464	201 261	53 331	36,5
8	19 464	196 738	54 931	35,4
9	19 464	191 864	56 579	34,4
10	19 464	186 612	58 276	33,4
11	19 464	180 951	60 025	32,4
12	19 464	174 852	61 825	31,5
13	19 464	168 279	63 680	30,6
14	19 464	161 196	65 591	29,7
15	19 464	153 563	67 558	28,8
16	19 464	145 337	69 585	28,0
17	19 464	136 472	71 673	27,2
18	19 464	126 920	73 823	26,4
19	19 464	116 626	76 037	25,6
	19 464	105 533	78 319	24,9
20	19 464	93 578	80 668	24,1
21	19 464	80 696	83 088	23,4
22	19 464	66 813	85 581	22,7
23	19 464	51 853	88 148	22,1
24	19 464	35 731	90 793	21,4
25	19 464	18 358	93 516	20,8
26 27	19 464	16 556	96 322	19,8

^{*)} ohne Sonderzahlungen

Belastungsverlauf für einen Mieterhaushalt unter der Annahme, daß jährlich 6 vom Hundert des Nettoeinkommens gespart werden und die Mietausgaben mit der Rate des Nettoeinkommens (3 vH p.a.) steigen.

Jahr	Nettoein- kommen	Sparen	Miete	Miete und Sparen	Nachrichtlich: Instandhaltungs- rücklage des Eigen- tümers*)
	DM	DM	DM	DM	DM
1	44 664	2 680	12 000	14 680	1 110
2	46 004	2 760	12 360	15 120	1 143
3	47 384	2 843	12 731	15 574	1 178
4	48 806	2 928	13 113	16 041	1 213
5	50 270	3 016	13 506	16 522	1 249
6	51 778	3 107	13 911	17 018	1 287
7	53 331	3 200	14 329	17.528	1 325
8	54 931	3 296	14 758	18 054	1 365
9	56 579	3 395	15 201	18 596	1 406
10	58 276	3 497	15 657	19 154	1 448
11	60 025	3 601	16 127	19 728	1 492
12	61 825	3 710	16 611	20 320	1 536
13	63 680	3 821	17 109	20 930	1 583
14	65 591	3 935	17 622	21 558	1 630
15	67 558	4 053	18 151	22 205	1 679
16	69 585	4 175	18 696	22 871	1 729
17	71 673	4 300	19 256	23 557	1 781
18	73 823	4 429	19 834	24 264	1 835
19	76 037	4 562	20 429	24 991	1 890
20	78 319	4 699	21 042	25 741	1 946
21	80 668	4 840	21 673	26 513	2 005
22	83 088	4 985	22 324	27 309	2 065
23	85 581	5 135	22 993	28 128	2 127
24	88 148	5 289	23 683	28 972	2 191
25	90 793	5 448	24 394	29 841	2 256
26	93 516	5 611	25 125	30 736	2 324
27	96 322	5 779	25 879	31 658	2 394

 $^{^{*)}}$ Im ersten Jahr 11,10 DM pro $\rm m^2$ Wohnfläche bei einer angenommenen Wohnungsgröße von $100~\rm m^2$. Jährliche Steigerung 3 vH.

Anhang 4

Ergänzung zu Modell 1: Alternative mit Bausparvertrag

Unterstellt wird, daß 50 vom Hundert des Eigenkapitals auf einem Bausparvertrag über 75 000 DM Bausparsumme gebildet wurden.

Finanzierungsaufbau:

37 500 DM
37 500 DM
37 500 DM
187 500 DM
300 000 DM

Insgesamt wird das gleiche Gesamtguthaben erreicht wie beim Grundmodell ohne Bausparen, zumal der betrachtete Haushalt Anspruch auf Bausparförderung hat (Wohnungsbauprämie, Arbeitnehmersparzulage für vermögenswirksame Leistungen) und somit eine vergleichbare Rendite wie bei einer anderen regelmäßigen Anlage erzielt. Ohne Förderung ist das Bausparguthaben in den meisten Fällen etwas geringer (oder die Sparzeit ist etwas länger) als bei alternativen Anlageformen.

Monatliche Belastung:

Soll die monatliche Gesamtbelastung nicht höher als im Grundmodell sein (1 622 DM), ist das Bankdarlehen bis zur Rückzahlung des Bauspardarlehens tilgungsfrei zu stellen. Das ist in der Praxis heute schon möglich. Die Belastungen betragen dann im einzelnen:

8 Jahre und 10 Monate	Zins- u. Tilgungsbeitrag Bauspardarlehen	450 DM
	Zinsen für das Bankdarlehen	<u>1 172 DM</u>
		1 622 DM
17 Jahre und 2 Monate	Zins- und Tilgungsbeitrag für das Bankdarlehen	1 622 DM
Die Gesamtlaufzeit beträ	igt dann	26 Jahre

Tilgungsplan und Belastungsverlauf

Das Nettoeinkommen steigt jährlich um 3 vH.

Jahr	Annuitäten	Darlehensvaluten	Jährliches Netto-	Belastung in vH des
	(insgesamt)	zum Jahresende	einkommen*)	jährl, Nettoeinkommens
	DM	DM	DM	DM
0	_	225 750**)	_	-
1	19 463	222 197	44 664	43,6
2	19 463	218 462	46 004	42,3
3	19 463	214 537	47 384	41,1
4	19 463	210 413	48 806	39,9
5	19 463	206 078	50 270	38,7
6	19 463	201 522	51 778	37,6
7	19 463	196 735	53 331	36,5
8	19 463	191 703	54 931	35,4
9	19 463	186 407	56 579	34,4
10	19 464	180 732	58 276	33,4
11	19 464	174 615	60 025	32,4
12	19 464	168 024	61 825	31,5
13	19 464	160 921	63 680	30,6
14	19 464	153 266	65 591	29,7
15	19 464	145 017	67 558	28,8
16	19 464	136 128	69 585	28,0
17	19 464	126 549	71 673	27,2
18	19 464	116 226	73 823	26,4
19	19 464	105 102	76 037	25,6
20	19 464	93 114	78 319	24,9
21	19 464	80 195	80 668	24,1
22	19 464	66 274	83 088	23,4
23	19 464	51 272	85 581	22,7
24	19 464	35 105	88 148	22,1
25	19 464	17 683	90 793	21,4
26	18 372	-	93 516	19,6

^{*)} ohne Sonderzahlungen

^{**)} inkl. eines Gebührenaufschlags von 2 vH (750 DM) beim Bauspardarlehen

Modell 2: Dynamische Annuität zur Liquiditätsentlastung oder für einkommensschwächere Haushalte / Erwerbsalter 38 Jahre

Finanzierungsaufbau

Unterstellt ist, wie bei der herkömmlichen Finanzierung (s. Modell 1), ein Eigenkapitalanteil von 25 vH der Objektkosten:

Objektkosten //. Eigenkapital (25 vH) Darlehensbedarf	300 000 DM <u>75 000 DM</u> 225 000 DM
Maximale Darlehenslaufzeit bei einem Erwerbsalter von 38 Jahren	27 Jahre
Angenommene Dynamisierung der Annuitäten	2,5 vH p.a.

Monatseinkommen für die Finanzierung

Mit dem Dynamikmodell können zwei Ziele verfolgt werden:

- Variante A: Unterstellt man ein gleich hohes Haushaltseinkommen wie bei der herkömmlichen Finanzierung, verbleibt anfangs monatlich mehr für den Lebensunterhalt als bisher (2 435 DM)
- Variante B: Unter der Annahme eines erhöhten Mindestbetrages für den Lebensunterhalt monatlich 2 200 DM - kann mit dem Dynamikmodell auch eine Familie mit geringerem Einkommen das Eigenheim finanzieren.

	Variante A	Variante B
Monatliche Darlehensrate zu Beginn		
(2,5 vH Dynamik p.a./Darlehenszins nominal 7,5 % p.a.)	1 287 DM	1 287 DM
Zum Leben verfügbarer Betrag	2 435 DM	2 200 DM
Monatliches Nettoeinkommen	3 722 DM	3 487 DM
Lohnsteuer (Monatstabelle)	588 DM	491 DM
Kirchensteuer (8 vH)	43 DM	35 DM
Arbeitnehmerbeitrag Rentenversicherung (9,6 vH)	518 DM	478 DM
Arbeitnehmerheitrag Kranken-/Arbeitslosenvers. (9,75 vH)	526 DM	485 DM
Monatliches Bruttoeinkommen	5 397 DM	4 976 DM
		l 🧎

Tilgungsplan mit dynamischer Annuität und Belastungsverlauf zu Variante A

Jährliche Steigerung der Annuität Jährliche Steigerung des Nettoeinkommens 2,5 vH 3,0 vH

Jahr	Annuitäten	Darlehensvaluten	Jährliches Netto-	Belastung in vH des
		zum Jahresende	einkommen*)	Nettocinkommens
	DM	DM	DM	DM
0	-	225 000	-	-
1	15 444	226 481	44 664	34,6
2	15 830	227 678	46 004	34,4
3	16 226	228 558	47 384	34,2
4	16 632	229 086	48 806	34,1
5	17 047	229 225	50 270	33,9
6	17 474	228 933	51 778	33,7
7	17 910	228 167	53 331	33,6
8	18 358	226 877	54 931	33,4
9	18 817	225 013	56 579	33,3
10	19 287	222 517	58 276	33,1
11	19 770	219 327	60 025	32,9
12	20 264	215 379	61 825	32,8
13	20 771	210 600	63 680	32,6
14	21 290	204 912	65 591	32,5
15	21 822	198 232	67 558	32,3
16	22 368	190 469	69 585	32,1
17	22 927	181 524	71 673	32,0
18	23 500	171 292	73 823	31,8
19	24 087	159 656	76 037	31,7
20	24 690	146 495	78 319	31,5
21	25 307	131 673	80 668	31,4
22	25 939	115 045	83 088	31,2
23	26 588	96 455	85 581	31,1
24	27 253	75 734	88 148	30,9
25	27 934	52 698	90 793	30,8
26	28 632	27 152	93 516	30,6
27	28 230	_	96 322	29,3

^{*)} ohne Sonderzahlungen

Der Belastungsverlauf für einen vergleichbaren Mieterhaushalt entspricht demjenigen bei Modell 1.

Tilgungsplan mit dynamischer Annuität und Belastungsverlauf zu Variante B

Jährliche Steigerung der Annuität

2,5 vH

3,0 vH

Jährliche Steigerung des Nettoeinkommens

Jahr	Annuitäten	D. 11	Jährliches Netto-	D 1
Janr	Annuitaten	Darlehensvaluten zum Jahresende	einkommen*)	Belastung in vH des
	DM		DM	Nettoeinkommens
	DM	DM	DIVI	DM
0		225 000	-	-
1	15 444	226 481	41 844	36,9
2	15 830	227 678	43 099	36,7
3	16 226	228 558	44 392	36,6
4	16 632	229 086	45 724	36,4
5	17 047	229 225	47 096	36,2
6	17 474	228 933	48 509	36,0
7	17 910	228 167	49 964	35,8
8	18 358	226 877	51 463	35,7
9	18 817	225 013	53 007	35,5
10	19 287	222 517	54 597	35,3
11	19 770	219 327	56 235	35,2
12	20 264	215 379	57 922	35,0
13	20 771	210 600	59 660	34,8
14	21 290	204 912	61 449	34,6
15	21 822	198 232	63 293	34,5
16	22 368	190 469	65 192	34,3
17	22 927	181 524	67 147	34,1
18	23 500	171 292	69 162	34,0
19	24 087	159 656	71 237	33,8
20	24 690	146 495	73 374	33,6
21	25 307	131 673	75 575	33,5
22	25 939	115 045	77 842	33,3
23	26 588	96 455	80 177	33,2
24	27 253	75 734	82 583	33,0
25	27 934	52 698	85 060	32,8
26	28 632	27 152	87 612	32,7
27	28 230		90 240	31,3

^{*)} ohne Sonderzahlungen

Belastungsverlauf für einen Mieterhaushalt mit geringerem Einkommen unter der Annahme, daß jährlich 6 vH des Nettoeinkommens gespart werden und die Mietausgaben mit der Rate des Nettoeinkommens (3 vH p.a.) steigen.

Jahr	Netto-	Sparen	Miete	Miete und	Nachrichtlich:
	einkommen	_		Sparen	Instandhaltungs-
					rücklage des Eigen-
					tümers*)
	DM	DM	DM	DM	DM
1	41 844	2 511	12 000	14 511	1 110
2	43 099	2 586	12 360	14 946	1 143
3	44 392	2 664	12 731	15 394	1 178
4	45 724	2 743	13 113	15 856	1 213
5	47 096	2 826	13 506	16 332	1 249
6	48 509	2 911	13 911	16 822	1 287
7	49 964	2 998	14 329	17 326	1 325
8	51 463	3 088	14 758	17 846	1 365
9	53 007	3 180	15 201	18 382	1 406
10	54 597	3 276	15 657	18 933	1 448
11	56 235	3 374	16 127	19 501	1 492
12	57 922	3 475	16 611	20 086	1 536
13	59 660	3 580	17 109	20 689	1 583
14	61 449	3 687	17 622	21 309	1 630
15	63 293	3 798	18 151	21 949	1 679
16	65 192	3 911	18 696	22 607	1 729
17	67 147	4 029	19 256	23 285	1 781
18	69 162	4 150	19 834	23 984	1 835
19	71 237	4 274	20 429	24 703	1 890
20	73 374	4 402	21 042	25 444	1 946
21	75 575	4 534	21 673	26 208	2 005
22	77 842	4 671	22 324	26 994	2 065
23	80 177	4811	22 993	27 804	2 127
24	82 583	4 955	23 683	28 638	2 191
25	85 060	5 104	24 394	29 497	2 256
26	87 612	5 257	25 125	30 382	2 324
27	90 240	5 414	25 879	31 294	2 394

^{*)} Im ersten Jahr 11,10 DM pro m² Wohnfläche bei einer angenommenen Wohnungsgröße von 100 m². Jährliche Steigerung 3 vH.

Anhang 4

Modell 3: Dynamische Annuität zur Verringerung des Erwerbsalters nm 5 Jahre auf 33 Jahre

Eigenkapitalbildung

Die Verminderung des Erwerbsalters bedeutet in erster Linie eine Schkung des Eigenkapitalanteils an der Finanzierung. (Verkürzung der Vorsparzeit im Modell von 15 Jahren auf 10 Jahre.)

Unterstellt man, daß der 33jährige Haushaltsvorstand in den zehn Jahren vor der Finanzierung monatlich genauso viel gespart hat wie der 38jährige (Modell 1), ergibt sich folgender Sparverlauf:

Sparjahr	monatlicher Sparbeitrag	Guthaben am Jahresende bei 4 % Zinsen p.a.
1	292,83 DM	3 578 DM
2	301,61 DM	7 407 DM
3	310,66 DM	11 500 DM
4	319,98 DM	15 870 DM
5	329,58 DM	20 532 DM
6	339,47 DM	25 502 DM
7	349,65 DM	30 795 DM
8	360,14 DM	36 427 DM
9	370,94 DM	42 417 DM
10	382.07 DM	48 783 DM

Finanzierungsaufbau

Objektkosten	300 000 DM
J. Eigenkapital (16,3 vH)	48 783 DM
Darlehensbedarf	251 217 DM

Maximale Darlehenslaufzeit bei einem Erwerbsalter von 33 Jahren bis zum Eintritt in das Rentenalter

32 Jahre

Ermittlung des monatlichen Einkommens des Erwerberhaushalts

Untersucht werden soll ausschließlich die Auswirkung der zeitlichen Vorverlegung des Immobilienerwerbs. Deshalb dient die wirtschaftliche Situation des 38jährigen Haushaltsvorstandes aus einer herkömmlichen Finanzierung (Modell 1) als Ausgangsgröße. Sie wird um altersbedingte Unterschiede beim Realeinkommen vermindert:

Monatliches Nettoeinkommen des 38jährigen lt. Modell 1	_3 722 DM
Vergleichbares monatliches Nettoeinkommen	
eines 33jährigen (./. 1 vH pro Lebensjahr)	3 541 DM
Lohnsteuer (Monatstabelle)	513 DM
Kirchensteuer (8 vH)	37 DM
Arbeitnehmerbeitrag Rentenversicherung (9,6 vH)	487 DM
Arbeitnehmerbeitrag Kranken-/Arbeitslosenvers. (9,75 vH)	495 DM
Monatliches Bruttoeinkommen des 33jährigen	5 073 DM
Erforderliche Ratendynamisierung	
Die mögliche monatliche Anfangsrate für das Darlehen ergiht sich aus:	
Monatliches Nettoeinkommen	3 541 DM
./. zum Leben benötigter Betrag bei dynamischer Finanzierung	2 200 DM
Mögliche monatliche Anfangsrate	1 341 DM
Erforderliche Dynamisierung für eine	
Darlehenslaufzeit von 32 Jahren	2,45 vH p.a.

Tilgungsplan mit dynamischer Annuität und Belastungsverlauf

Jährliche Steigerung der Annuität2,45 vHJährliche Steigerung des Nettoeinkommens- 5 Jahre4.00 vH**)- anschließend3,00 vH

Jahr	Annuitäten	Darlehensvaluten	Jährliches Netto-	Belastung in vH des
		zum Jahresende	einkommen*)	Nettoeinkommens
	DM	DM	DM	DM
0	-	251 217	-	-
1	16 092	254 063	42 492	37,9
2	16 486	256 721	44 192	37,3
3	16 890	259 168	45 959	36,8
4	17 304	261 377	47 798	36,2
5	17 728	263 318	49 710	35,7
6	18 162	264 961	51 698	35,1
7	18 607	266 270	53 249	34,9
8:	19 063	267 209	54 846	34,8
9	19 530	267 738	56 492	34,6
10	20 008	267 812	58 187	34,4
11	20 499	267 385	59 932	34,2
12	21 001	266 405	61 730	34,0
13	21 515	264 816	63 582	33,8
14	22 043	262 558	65 489	33,7
15	22 583	259 566	67 454	33,5
16	23 136	255 769	69 478	33,3
17	23 703	251 090	71 562	33,1
18	24 283	245 447	73 709	32,9
19	24 878	238 750	75 920	32,8
20	25 488	230 902	78 198	32,6
21	26 112	221 799	80 544	32,4
22	26 752	211 327	82 960	32,2
23	27 408	199 363	85 449	32,1
24	28 079	185 775	88 012	31,9
25	28 767	170 421	90 653	31,7
26	29 472	153 145	93 372	31,6
. 27	30 194	133 780	96 174	31,4
28	30 934	112 146	99 059	31,2
29	31 692	88 049	102 031	31,1
30	32 468	61 276	105 091	30,9
31	33 263	31 602	108 244	30,7
32	32 860	-	111 491	29,5

^{*)} ohne Sonderzahlungen

Belastungsverlauf für einen Mieterhaushalt mit vermindertem Erwerbsalter unter der Annahme, daß jährlich 6 vH des Nettoeinkommens gespart werden und die Mietausgaben mit der Rate des Nettoeinkommens (3 vH p.a.) steigen.

Jahr	Nettoein-	Sparen	Miete	Miete und	Nachrichtlich:
Juni	kommen	Sparen	Micie	Sparen	Instandhaltungs-
	Kollinen			Sparch	rücklage des Eigen-
					tümers*)
	DM	DM	ĎМ	DM	DM
1	42 492	2.550	12 000	14 550	1 110
2	44 192	2 652	12 360	15 012	1 143
3	45 959	2 758	12 731	15 488	1 178
4	47 798	2 868	13 113	15 981	1 213
5	49 710	2 983	13 506	16 489	1 249
6	51 698	3 102	13 911	17 013	1 287
7	53 249	3 195	14 329	17 524	1 325
8	54 846	3 291	14 758	18 049	1 365
9	56 492	3 390	15 201	18 591	1 406
10	58 187	3 491	15 657	19 148	1 448
11	59 932	3 596	16 127	19 723	1 492
12	61 730	3 704	16 611	20 315	1 536
13	63 582	3 815	17 109	20 924	1 583
14	65 489	3 929	17 622	21 552	1 630
15	67 454	4 047	18 151	22 198	1 679
16	69 478	4 169	18 696	22 864	1 729
17	71 562	4 294	19 256	23 550	1 781
18	73 709	4 423	19 834	24 257	1 835
19	75 920	4 555	20 429	24 984	1 890
20	78 198	4 692	21 042	25 734	1 946
21	80 544	4 833	21 673	26 506	2 005
22	82 960	4 978	22 324	27 301	2 065
23	85 449	5 127	22 993	28 120	2 127
24	88 012	5 281	23 683	28 964	2 191
25	90 653	5 439	24 394	29 833	2 256
26	93 372	5 602	25 125	30 728	2 324
27	96 174	5 770	25 879	31 650	2 394
28	99 059	5 944	26 655	32 599	2 466
29	102 031	6 122	27 455	33 577	2 540
30	105 091	6 305	28 279	34 584	2 616
31	108 244	6 495	29 127	35 622	2 694
32	111 491	6 689	30 001	36 690	2 775

^{*)} Im ersten Jahr 11,10 DM pro m² Wohnfläche bei einer angenommenen Wohnungsgröße von 100 m². Jährliche Steigerung 3 vH.

^{**)} Bei einem Lebensalter von Mitte bis Ende 30 ist es realistisch, höhere Einkommenszuwächse anzunebmen.

Modell 4: Herkömmliche Finanzierung mit staatlicher Förderung

Untersucht wurden die Auswirkungen der steuerlichen Förderung nach § 10 e EStG bei einem Haushalt entsprechend Modell 1 (monatliches Bruttoeinkommen 5 397 DM).

Finanzierungsaufbau:

Freie Eigenmittel	75 000 DM
Bankdarlehen (nominal 7,5 % Zinsen p.a.)	225 000 DM

Monatliche Belastung:

Monatliche Zins- und Tilgungsrate 1 622 DM

Die Gesamtlaufzeit beträgt 27 Jahre

Steuerliche Wohnungsbauförderung (§ 10 e EStG, Baukindergeld)

Durch die Steuerersparnis vermindert sich die monatliche Nettobelastung aus der Finanzierung. Die jeweiligen Entlastungsbeträge wurden auf der Basis einer Steigerung des Nettoeinkommens um 3 vH p.a. ermittelt (genaue Aufstellung siehe unten, "Entwicklung von Einkommen und Steuerersparnis (bisherige Förderung)").

Tilgungsplan mit konstanter Annuität und Belastungsverlauf

Das Nettoeinkommen steigt jährlich um 3 vH.

Jahr	Annuitäten	Darlehensvaluten	Jährliches Netto-	Belastung in vH des
	(nach Steuern)	zum Jahresende	einkommen*)	jährl. Nettoeinkommens
	DM	DM	DM	DM
0	-	225 000	-	-
1	13 428	222 320	44 664	30,1
2	13 356	219 432	46 004	29,0
3	13 284	216 320	47 384	28,0
4	13 212	212 966	48 806	27,1
5	13 800	209 352	50 270	27,4
6	13 740	205 458	51 778	26,5
7	13 692	201 261	53 331	25,7
8	13 632	196 738	54 931	24,8
9	19 464	191 864	56 579	34,4
10	19 464	186 612	58 276	33,4
11	19 464	180 951	60 025	32,4
12	19 464	174 852	61 825	31,5
13	19 464	168 279	63 680	30,6
14	19 464	161 196	65 591	29,7
15	19 464	153 563	67 558	28,8
16	19 464	145 337	69 585	28,0
17	19 464	136 472	71 673	27,2
18	19 464	126 920	73 823	26,4
19	19 464	116 626	76 037	25,6
20	19 464	105 533	78 319	24,9
21	19 464	93 578	80 668	24,1
22	19 464	80 696	83 088	23,4
23	19 464	66 813	85 581	22,7
24	19 464	51 853	88 148	22,1
25	19 464	35 731	90 793	21,4
26	19 464	18 358	93 516	20,8
27	19 099		96 322	19,8

^{*)} ohne Sonderzahlungen

Entwicklung von Einkommen und Steuerersparnis (bisherige Förderung) (Angaben in DM)

Jahr	1	2	3	4	5	6	7	8
monatliches Nettoeinkommen								
(+ 3 vH p.a.)	3 722	3 834	3 949	4 067	4 189	4 3 1 5	4 444	4 578
Lohnsteuer (Monatstabelle)	588	639	697	754	812	865	918	974
Kirchensteuer (8 vH)	43	47	52	56	61	65	69	74
Arbeitnehmerbeitrag Rentenvers.*)	518	538	558	577	597	616	636	657
Arbeitnehmerbeitrag								
Arbeitslosen-/Krankenvers.**)	526	546	556	556	556	556	556	556
monatliches Bruttoeinkommen	5 397	5 604	5 812	6 010	6 215	6 417	6 623	6 839
Jahres-Bruttoeinkommen								
bei 12 Gehältern p.a.	64 764	67 248	69 744	72 120	74 580	77 004	79 476	82 068
zu versteuerndes Jahreseinkommen								
vor der Finanzierung	44 872	47 754	50 649	53 405	56 259	58 750	61 222	63 814
monatliche Steuerersparnis nach								
§ 10 e EStG***) inkl. Baukindergeld								
bei abschreibungsfähigen Kosten								
von 270 000 DM	503	509	515	521	472	477	481	486

*) Stand 1994: 9,60 vH des Bruttoeinkommens, Beitragsbemessungsgrenze 7 600 DM

**) Stand 1994: angenomene 9,75 vH des Bruttoeinkommens, Beitragsbemessungsgrenze 5 700 DM

***) Sonderausgabensätze: 4 Jahre 6 vH, 4 Jahre 5 vH der abschreibungsfähigen Kosten

Modell 5: Herkömmliche Finanzierung mit 60-prozentigem Schuldzinsenabzug und erhöhtem Baukindergeld

Untersucht werden die Entlastungseffekte durch den Schuldzinsenabzug bei einem Haushalt entsprechend Modell 1 (anfängliches Bruttoeinkommen 5 397 DM/Ehepaar mit 2 Kindern).

Finanzierungsaufbau:

Freie Eigenmittel	75 000 DM		
Bankdarlehen (nominal 7.5 % Zinsen p.a.)	225 000 DM		

Monatliche Belastung:

Monatliche Zins- und Tilgungsrate	1 622 DM
Die Gesamtlaufzeit beträgt	27 Jahre

Steuerliche Entlastung durch Schuldzinsenabzug und Baukindergeld

Vom zu versteuernden Einkommen sind 60 vH der Schuldzinsen abziehbar. Als Bemessungsgrundlage wird vom ersten bis zehnten Jahr das zu versteuernde Einkommen des Haushalts zugrundegelegt; danach wird ein Grenzsteuersatz von 28,2 vH für alle weiteren Jahre vorgegeben.

Vom ersten bis achten Jahr wird ein erhöhtes Baukindergeld von 2 000 DM je Kind, insgesamt 4 000 DM, direkt von der Einkommensteuerschuld abgezogen.

Tilgungsplan mit konstanter Annuität und steuerliche Entlastung

Jahr	Annui-	Zins-	Darlehens-	Abzugs-	Steuer-	Grenz-
	täten	anteil	valuten zum	betrag	erspamis*)	steuer-
			Jahresende	p.a.	p.a.	satz**)
	DM	DM	DM	DM	DM	νH
0	-	-	225 000	-	-	-
1	19 464	16 784	222 320	10 070	6 772	24,3
2	19 464	16 576	219 432	9 946	6 791	24,8
3	19 464	16 352	216 320	9 811	6 784	25,1
4	19 464	16 110	212 966	9 666	6 830	26,0
5	19 464	15 850	209 352	9 510	6 819	26,3
6	19 464	15 569	205 458	9 341	6 802	26,6
7	19 464	15 267	201 261	9 160	6 782	26,9
8	19 464	14 941	196 738	8 965	6 793	27,6
9	19 464	14 590	191 864	8 754	2 452	28,0
10	19 464	14 212	186 612	8 527	2 402	28,2
11	19 464	13 804	180 951	8 282	2 335	28,2
12	19 464	13 365	174 852	8 019	2 261	28,2
13	19 464	12 891	168 279	7 735	2 181	28,2
14	19 464	12 381	161 196	7 429	2 095	28,2
15	19 464	11 831	153 563	7 099	2 002	28,2
16	19 464	11 238	145 337	6 743	1 902	28,2
17	19 464	10 600	136 472	6 360	1 794	28,2
18	19 464	9 912	126 920	5 947	1 677	28,2
19	19 464	9 170	116 626	5 502	1 552	28,2
20	19 464	8 371	105 533	5 023	1 416	28,2
21	19 464	7 510	93 578	4 506	1 271	28,2
22	19 464	6 582	80 696	3 949	1 114	28,2
23	19 464	5 581	66 813	3 349	944	28,2
24	19 464	4 504	51 853	2 702	762	28,2
25	19 464	3 342	35 731	2 005	565	28,2
26	19 464	2 091	18 358	1 255	354	28,2
27	19 099	742	-	445	125	28,2

^{*)} einschließlich Baukindergeld und 8 vH Kirchensteuer

^{**)} ohne Baukindergeld

Belastungsverlauf

Das Nettoeinkommen steigt jährlich um 3 vH.

Annuitäten nach	Jährliches Netto-	Belastung in vH des	Nachrichtlich:		
Steuern	einkommen*)	jährl. Nettoeinkommens	Instandhaltungs-		
		ľ	rücklage des		
			Eigentümers**)		
DM	DM	DM	DM		
-	-	-			
12 692	44 664	28,4	1 110		
12 673	46 004	27,5	1 143		
12 680	47 384	26,8	1 178		
12 634	48 806	25,9	1 213		
12 645	50 270	25,2	1 249		
12 662	51 778	24,5	1 287		
12 682	53 331	23,8	1 325		
12 671	54 931	23,1	1 365		
17 012	56 579	30,1	1 406		
17 062	58 276	29,3	1 448		
17 129	60 025	28,5	1 492		
17 203	61 825	27,8	1 536		
17 283	63 680	27,1	1 583		
17 369	65 591	26,5	1 630		
17 462	67 558	25,8	1 679		
17 562	69 585	25,2	1 729		
17 670	71 673	24,7	1 781		
17 787	73 823	24,1	1 835		
17 912	76 037	23,6	1 890		
18 048	78 319	23,0	1 946		
18 193	80 668	22,6	2 005		
18 350	83 088	22,1	2 065		
18 520	85 581	21,6	2 127		
18 702	88 148	21,2	2 191		
18 899	90 793	20,8	2 256		
19 110	93 516	20,4	2 324		
18 974	96 322	19,7	2 394		

^{*)} ohne Sonderzahlungen

Entwicklung von Einkommen und Einkommensteuer eines Ehepaars mit zwei Kindern (Angaben in DM)

Jahr	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
monatliches Netto-										
einkommen (+3 vH p.a.)	3 722	3 834	3 949	4 067	4 189	4 3 1 5	4 444	4 578	4 715	4 856
Lohnsteuer										
(Monatstabelle)	588	639	697	754	812	865	918	974	1.031	1 094
Kirchensteuer (8 vH)	43	47	52	56	61	65	69	74	78	84
Arbeitnehmerbeitrag				. 17						
Rentenvers.*)	518	538	558	577	597	616	636	657	678	700
Arbeitnehmerbeitrag										
Arbeitslosen-/										
,Krankenvers.**)	526	546	556	556	556	556	556	556	556	556
monatliches										
Bruttoeinkommen	5 397	5 604	5 812	6 010	6 215	6 417	6 623	6 839	7 058	7 290
Jahres-Brutto										
einkommen bei 12										
Gehältern p.a.	64 764	67 248	69 744	72 120	74 580	77 004	79 476	82 068	84 696	87 480
zu versteuerndes										
Jahreseinkommen <u>vor</u>										
der Finanzierung	44 872	47 754	50 649	53 405	56 259	58 750	61 222	63 814	66 442	69 226
Einkommensteuer	7 004	7 690	8 364	9 050	9 748	10 376	11 012	11 688	12 400	13 126

^{**)} Im ersten Jahr 11,10 DM pro m² Wohnfläche bei einer angenommenen Wohnungsgröße von 100 m². Jährliche Steigerung 3 vH.

Stand 1994: 9,60 vH des Bruttoeinkommens, Beitragsbemessungsgrenze 7 600 DM
 Stand 1994: angenommene 9,75 vH des Bruttoeinkommens, Beitragsbemessungsgrenze 5 700 DM

Nachrichtlich:

Berechnungsgrundlagen zum Grafikteil

"Hypothetische Belastung des Eigentümerhaushalts bei einer Inflationsrate von Null"

Ausgangsdaten:

Darlehensbetrag 225 000 DM
Darlehenszinssatz, nominal 4,75 % p.a.
Monatlicher Zins- und Tilgungsbeitrag 1 234 DM
Laufzeit des Darlehens 27 Jahre

Nettoeinkommen und Instandhaltungsaufwendungen steigen jährlich um 0,4 vH.

Jahr	Nettoeinkommen*) DM	Annuitäten DM	Instandhaltungsrücklage DM
1	44 664	14 808	1 110
	44 843	14 808	1 114
2	45 022	14 808	1 119
4	45 202	14 808	1 123
5	45 383	14 808	1 128
6	45 564	14 808	1 132
7	45 747	14 808	1 137
8	45 930	14 808	1 141
9	46 113	14 808	1 146
10	46 298	14 808	1 151
11	46 483	14 808	1 155
12	46 669	14 808	1 160
13	46 856	14 808	1 164
14	47 043	14 808	1 169
15	47 231	14 808	1 174
16	47 420	14 808	1 179
17	47 610	14 808	1 183
18	47 800	14 808	1 188
19	47 992	14 808	1 193
20	48 183	14 808	1 197
21	48 376	14 808	1 202
22	48 570	14 808	1 207
23	48 764	14 808	1 212
24	48 959	14 808	1 217
25	49 155	14 808	1 222
26	49 352	14 808	1 227
27	49 549	14 566	1 231

^{*)} ohne Sonderzahlungen

Anhang 5: Zur Berechnung der erforderlichen Bruttorendite

Im folgenden wird die Vorgehensweise bei der Berechnung der erforderlichen Bruttorendite für die bei den Berechnungen von Kapitel 8 unterstellten Investitionen und Investorentypen erläutert. Im ersten Abschnitt wird zunächst die zugrundeliegende Methodik dargelegt; ein zweiter Abschnitt beschäftigt sich dann mit den speziellen steuerlichen Regelungen, denen die einzelnen Investitionen und Investorentypen unterliegen.

Die Methodik der Berechnungen

Die erforderliche Bruttorendite gibt denjenigen internen Zinssatz an, den ein Investitionsprojekt vor Steuern mindestens erwirtschaften muß, damit es nach Steuern die gleiche Verzinsung wie eine Finanzinvestition erwirtschaftet.

Die Berechnungen gliedern sich gedanklich in zwei Schritte: Zuerst muß die interne Nettorendite des realen Investitionsobjekts so angepaßt ("kalibriert") werden, daß sie dem Nettozins einer Kapitalmarktanlage entspricht. Dann kann die zugehörige Bruttorendite vor Steuern errechnet werden.

Der erste Schritt – die Kalibrierung der internen Rendite – erfolgt in folgender Weise: Die Höhe des aus dem Investitionsobjekt fließenden realwirtschaftlichen Zahlungsstroms wird so verändert, daß der mit dem Nettozins diskontierte Barwert dieses Stroms abzüglich der Finanzierungslasten und Steuern dem anfänglich eingesetzten Eigenkapital entspricht. Der realwirtschaftliche Zahlungsstrom ist die Differenz zwischen den laufenden Einnahmen und den Ausgaben für Vorprodnkte und Löhne – im Falle einer Wohnungsinvestition die Differenz zwischen der Miete und der Summe der Betriebs- und Instandhaltungsaufwendungen. Die Finanzierungslasten bestehen in den Auszahlungen für Zinsen und Tilgung zur Bedienung des anfangs aufgenommenen Kredits, mit Hilfe dessen der Überschuß der Anschaffungsausgabe über das eingesetzte Eigenkapital finanziert wird. Der Nettozins ist der Zins für langfristige Kapitalmarktanlagen nach Abzug der persönlichen Einkommensteuer und der Vermögensteuer.

In einem zweiten Schritt werden die Steuern und die finanziellen Zahlungsströme ignoriert, und es wird die Bruttorendite errechnet, die die Anschaffungsausgabe (Eigen- und Fremdkapital) in Form des realwirtschaftlichen Zahlungsstroms erwirtschaftet. Konkret wird jener Diskontierungszinssatz gesucht, der den Barwert dieses Zahlungsstroms den Anschaffungsausgaben gleichmacht. Der Diskontierungszins mit dieser Eigenschaft ist die erforderliche Bruttorendite des eingesetzten Kapitals. (Die erforderliche Bruttorendite entspricht dem Wertgrenzprodukt des Kapitals in volkswirtschaftlicher Terminologie.)

Anhang 5

Die steuerliche Behandlung der Investitionen und der Investorentypen

Die Rechenergebnisse hängen entsprechend von der Belastung der Kapitalmarktanlage und von der Besteuerung der Sachinvestition ab.

Folgende Steuern könneu auf der Unternehmens- und auf der Haushaltsebene anfallen:

- Persönliche Einkommensteuer. Der Einkommensteuersatz beträgt 53 vH.
 Mit diesem Satz werden die Gewinne der Investitionen der Privatanleger
 besteuert. Dasselbe gilt für die Gewinne aus den Investitionen der Kapitalgesellschaften, da angenommen wird, daß sämtliche Gewinne ausgeschüttet
 werden.
- Vermögensteuer der natürlichen Person. Der Vermögensteuersatz der natürlichen Person beträgt 5 vT. Die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer sowohl bei der juristischen als auch der natürlichen Person ist jeweils abzüglich des Fremdkapitalbestandes im Falle der Kapitalmarktanlage der Kurswert des Wertpapiers, im Falle der industriellen Anlage der steuerbilanzielle Wert und bei Investitionen in Gewerbe- und Mietwohnungsneubauten der Einheitswert. Bei Immobilien wird der heutige Einheitswert, der 20 vH der Anschaffungskosten beträgt, mit der Inflationsrate indexiert, um den Effekt möglicher Steuerreformen zu berücksichtigen. Es ist nicht plausibel, über Anlageperioden von 70 Jahren eine nominale Konstanz der einheitswertabhängigen Steuerlasten zu unterstellen.
- Vermögensteuer der juristischen Person (Kapitalgesellschaft). Der Vermögensteuersatz der juristischen Person beträgt 6 vT. Die Bemessungsgrundlage gleicht der der natürlichen Person. Die Steuer tritt zu der persönlichen Vermögensteuer hinzu.
- Gewerbeertragsteuer. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbeertragsteuer ist der steuerliche Gewinn zuzüglich 50 vH der Fremdkapitalzinsen. Der Gewerbeertragsteuersatz beträgt 15 vH (Produkt aus Hebesatz von 300 vH und Steuermeßzahl von 5 vH). Die Gewerbeertragsteuer ist von "sich selbst" und von der Einkommensteuer abzugsfähig.
- Gewerbekapitalsteuer. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbekapitalsteuer ist der steuerbilanzielle Wert des Investitionsobjekts abzüglich 50 vH des Fremdkapitalbestandes. Der Gewerbekapitalsteuersatz beträgt 6 vT (Produkt aus Steuermeßzahl 2 vT und Hebesatz 300 vH). Die Gewerbekapitalsteuer ist von der Einkommensteuer und der Gewerbeertragsteuer abzugsfähig.
- Grundsteuer. Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ist der Einheitswert der Immobilie. Der Grundsteuersatz beträgt rund 1 vH (Produkt aus Steuermeßzahl circa 3,3 vT und Hebesatz 300 vH).
- Grunderwerbsteuer. Der Grunderwerbsteuersatz beträgt 2 vH. Die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer sind die Anschaffungskosten. Die Grunderwerbsteuer fällt beim Neubau nicht an, wenn der Investor selbst der Bauherr ist. Bei den Berechnungen wird unterstellt, daß die Grunderwerbsteuer nur den Verkauf der gebrauchten Immobilie belastet. Die Grunder-

werbsteuerzahlungen erhöhen die Bemessungsgrundlage für die steuerliche Abschreibung.

Es wird unterstellt, daß die Investoren zu jedem Zeitpunkt genügend hohe anderweitige Einkünfte erzielen, um steuerliche Verluste sofort verrechnen zu können. Zudem wird angenommen, daß die Investoren mit anderen Objekten vermögensteuerpflichtig sind; eine temporär negative Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer aus der betrachteten Investition senkt damit die insgesamt anfallenden Vermögensteuerzahlungen.

Folgende Regelungen bezüglich der steuerlichen Behandlung wurden bei den unten angeführten Investitionen und Investorentypen angenommen:

- 1. Finanzinvestition, Privatanleger:
 - Persönliche Einkommensteuer, Vermögensteuer der natürlichen Person.
- Industrielle Anlage, Kapitalgesellschaft:
 Persönliche Einkommensteuer, Vermögensteuer der natürlichen und der juristischen Person, Gewerbeertrag- und Gewerbekapitalsteuer.

Für die steuerlichen Abschreihungen wurde unterstellt, daß die Unternehmung die optimalen Mischung zwischen degressiver und linearer AfA wählt.

 Gewerbebau, Kapitalgesellschaft Persönliche Einkommensteuer, Vermögensteuer der natürlichen und der juristischen Person, Grundsteuer.

Die betrachtete Kapitalgesellschaft kann die Sonderregelung des § 9 Nr. I GewStG (Immobilienprivileg) geltend machen; sie ist von der Gewerbeertragsteuer befreit. Statt der Gewerbekapitalsteuer fällt für Immobilien die Grundsteuer an.

Die Anschaffungskosten werden gemäß § 7 IV EStG über 25 Jahre linear mit 4 vH p.a. abgeschrieben.

4. Mietwohnungsneubau, Kapitalgesellschaft:

Persönliche Einkommensteuer, Vermögensteuer der natürlichen und der juristischen Person, Grundsteuer.

Die steuerliche Behandlung der durch eine Kapitalgesellschaft errichteten Mietwohnung gleicht der einer Kapitalgesellschaft, die in einen Gewerbebau investiert. Sie unterscheidet sich lediglich bezüglich der steuerlich zulässigen Abschreibung, die gemäß § 7 V EStG degressiv innerhalb von 40 Jahren vorgenommen werden darf.

Im Falle des Zwischenverkaufs wird die Grunderwerbsteuer erhoben. Buchgewinne, die ebenfalls ausgeschüttet werden, müssen mit dem Gewerbeertragsteuersatz und dem persönlichen Einkommensteuersatz versteuert werden. Die Erwerber der gebrauchten Immobilie, die in allen Fällen annahmegemäß demselben Investorentypus angehören wie der Verkäufer, können die Immobilie mit einem Satz von 2 vH pro Jahr abschreiben. Da der letzte Erwerber der Wohnung (nach 60 Jahren) die Immobilie in den verbleibenden 10 Jahren nicht mehr voll abschreiben kann, wurde unterstellt, daß während dieses Zeitraums jedes Jahr 10 vH der Anschaffungskosten abgesetzt werden dürfen.

Anhang 5

415

5. Mietwohnungsneubau, Privatanleger:

Persönliche Einkommensteuer, Vermögensteuer der natürlichen Person, Grundsteuer.

Der Privatanleger, der in einen Mietwohnungsneubau investiert, wird in ähnlicher Weise behandelt wie die unter 4. beschriebene Kapitalgesellschaft. Allerdings entfällt die Vermögensteuer der juristischen Person, und Veräußerungsgewinne des Verkäufers beim Zwischenverkauf werden nicht bestenert.

6. Modernisierung, Privatanleger:

Persönliche Einkommensteuer, Vermögenstener.

Die Modernisierungsinvestition unterscheidet sich von den vorher beschriebenen Investitionen iusofern, als nun angenommen wird, daß sich die zu modernisierende Immobilie bereits im Eigentum des Investors befindet. Der zusätzliche realwirtschaftliche Zahlungsstrom, das heißt die durch die Investition ermöglichte Mieterhöhnng, muß nun also alle zusätzlichen Kosten, die durch die Investition hervorgerufen werden, barwertmäßig abdekken. Zn den zusätzlichen Kosten zählen auch die zusätzlichen Steuerzahlungen, die durch die Modernisierungsinvestition induziert werden.

Es wurde angeuommen, daß durch diese Investition zusätzliche positive Vermögen- und Grundsteuerzahlungen nicht hervorgerufen werden. Trotz der Modernisierung der Immobilie bleibt ihr Einheitswert, der die Bestenerungsgrundlage für die Vermögen- und die Grundsteuer bildet, in dem angenommenen Fall konstant. Folglich wird die Modernisierungsinvestition weder mit zusätzlicher Grundsteuer noch mit zusätzlicher Vermögensteuer belastet. Allerdings senkt die Fremdkapitalaufnahme die Bemessungsgrundlage anderer steuerpflichtiger Vermögensgegenstände, so daß die Investition letztendlich zu einer Vermögensteuerentlastung führt.

Die Abschreibung erfolgt gemäß § 7 IV EStG über 50 Jahre mit 2 vH per annum. Im Falle des Zwischenverkaufs darf der letzte Erwerber (nach 40 Jahren) die Immobilie in den verbleibenden 10 Jahren mit 10 vH pro Jahr abschreiben.

7. Erhaltungsaufwand, Privatanleger

Persönliche Einkommensteuer, Vermögensteuer.

Die Investition, die steuerlich als Erhaltungsaufwand geltend gemacht werden kann, ist annähernd gleich modelliert wie die Modernisierungsinvestition. Auch hier muß die Mieterhöhung für die Immobilie, die sich schon vor Durchführung der Investition im Besitz des Investors befand, alle zusätzlichen Kosten abdecken. Analog zu der unter 6. ausgeführten Argnmentation verändert sich der Einheitswert durch die Erhaltungsinvestition nicht, so daß keine zusätzlichen Grundstener- und (positiven) Vermögenstenerzahlungen hervorgerufen werden.

Allerdings darf Erhaltungsaufwand gemäß § 9 EStG steuerlich sofort abgesetzt werden und muß nicht über einen Zeitraum von 50 Jahren abgeschrieben werden. In den Modellrechnungen bedeutet dies, daß der Investor zum Bestenerungszeitpunkt, genauer: ein Jahr nach dem Investitions-

zeitpunkt, die gesamten Investitionsausgaben mit anderen positiven Einkünften verrechnen kann.

Anhang 6

Verbände, Institutionen und Persönlichkeiten, die sich an der schriftlichen Anhörung der Expertenkommission Wohnungspolitik beteiligt haben

Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V.

Bundesverband freier Wohnungsunteruehmen e. V.

Deutsches Volksheimstätteuwerk e.V.

Deutscher Siedlerbund – Gesamtverband für Kleinsiedlungen und Eigenheim e.V.

Bundesverband Deutscher Siedler und Eigenheimer e.V.

Katholischer Siedlungsdienst e.V.

Deutscher Mieterbund e. V.

Bundesverband Ring Deutscher Makler (RDM) e.V.

Verein der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft e.V.

Deutsche Bundesbank

Bundesverband Deutscher Banken e. V.

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V.

Verband Deutscher Hypothekenbanken e.V.

Verband der Privaten Bausparkassen

Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.

Vereinigung Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.

Deutscher Industrie und Handelstag

Deutscher Gewerkschaftsbund

Hanptverband der Dentschen Bauindustrie e.V.

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes

Bnudesverband Deutscher Fertigban e. V.

Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden

Bund der Steuerzahler

Bundessteuerberaterkammer

Deutscher Steuerberaterverband e.V.

Deutsche Steuer-Gewerkschaft

Deutscher Caritasverband-e.V.

Reichsbund der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten, Sozialrentner und

Hinterbliebenen e.V.

Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen e.V.

Familienbund der Deutschen Katholiken e.V.

Verband alleinstehender Mütter und Väter - Bundesverband e.V.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioreuorganisation

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.

Bundesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte e.V.

Naturschutzbund Deutschland e.V.

Baden-Württemberg, Innenminister

Bayern, Staatsminister des Innern

Brandenburg, Minister für Stadtentwicklung Wohnen und Verkehr

Freie Hansestadt Breinen, Senator für das Bauwesen

Freie und Hansestadt Hamburg, Baubehörde

Hessen, Minister für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten

und Naturschutz

Niedersachsen, Sozialminister

Saarland, Minister der Finanzen

Sachsen-Anhalt, Minister des Innern

Schleswig-Holstein, Innenminister

Thüringen, Innenminister

Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zustän-

digen Minister (Senatoren) der Länder (ARGEBAU)

Deutscher Städtetag

Deutscher Städte- und Gemeindebund

Sozialdemokratische Gemeinschaft Kommunalpolitik in der Bundesrepublik

Deutschland e.V.

Die Grünen

Hubert Blank, Richter am Landgericht

Prof. Dr. Axel Börsch-Supan, Mannheim

Prof. Dr. Stefan Homburg, Köln und Magdeburg

Prof. Dr. Erika Spiegel, Hamburg

Anhang 7 In Auftrag gegebene Gutachten

Prof. Dr. Buchholz, Frankfurt/Oder, Besteuerung und Förderung im Ver-

und Dr. Hubert, Berlin:

gleich verschiedener Anlageformen

GfW Bochum: Die Bestimmungsgründe des Investi-

tionsverhaltens auf dem Mietwoh-

nnngsmarkt

Prof. Dr. Stahl, Mannheim:

Unvollkommenheiten der Anpassnng zwischen Teilmärkten im Wohnungs-

markt (Filtering)

F+B Forschung und Beratung,

Hamburg:

Dr. Hubert, Berlin:

Praxis der Vergleichsmietenermittlung

Dr. Niederberger, Darmstadt: Kündigungs- und Konfliktverhalten

Auswirkungen von Mietrecht und

Kündigungsschutz

Prof. Dr. Börsch-Supan, Mannheim:

Wohngeld und Wohnverhalten

Prof. Dr. Homburg, Magdeburg: Staatseingriffe auf dem Wohnungs-

markt und Marktunvollkommenheiten

- Miete versus Selbstnutzung

Dr. Ulbrich, Darmstadt:

Dr. Keuschnigg, Wien:

Instrumente der Wohnungsbauförderung

Anstoß- und Mitnahmeeffekte sowie

Preis- und Mengeneffekte der Wohn-

bauförderung

Prof. Dr. van Weesep, Utrecht:

A comparative Study of Financial

Housing Instruments in Selected Industrialized Countries: Inventory

and Prospects

Prof. Dr. Schuppert, Berlin:

Die föderale Struktur der Wohnungs-

politik Rechts- und verwaltungswissen-

Prof. Dr. Oberhauser, Freiburg:

schaftliches Gutachten Die föderale Struktur der Wohnungs-

politik Finanzwissenschaftliche Überlegungen

Dr. Matznetter, Wien:

Internationaler Vergleich von Wohn-

eigentumsquoten

GISS, Bremen:

Wirkungsanlyse wohnungs- und

sozialpolitischer Maßnahmen zur Sicherung der Wohnungsversorguug sozial und wirtschaftlich benachteilig-

ter Haushalte

Strategieüberlegungen

1* Die Wohnungspolitik soll wirksamer und billiger werden. Der Abbau fehlgeleiteter und überzogener Regulierungen ist der strategisch wichtigste Schritt zur Erreichung dieses Ziels. Hier braucht die Wohnungspolitik am dringlichsten den Mut, aus dem Teufelskreis auszusteigen, in den sie durch die Neigung, mit populären Maßnahmen an Symptomen anzuknüpfen, geraten ist. Das Kurieren am Symptom, gedacht zur Korrektur des Marktes, überlagert und lähmt die Marktkräfte; darüber liegen dann die Reaktionen der Politik auf die unerwünschten Wirkungen von Politik, mit ihrerseits unerwünschten Wirkungen, und so fort. Das Gesamtergebnis des Wohnungsmarktes erscheint vielen Bürgern inzwischen so unbefriedigend, daß sich Hohn ausgesetzt sieht, wer es angesichts dessen noch wagt, auch den Wohnungsmarkt für einen im Prinzip funktionstüchtigen Markt zu halten. Und doch ist es richtig, daß Schritte zurück zu einem freieren Markt geboten sind.

Prinzipielles Mißtrauen gegenüber dem Markt ist auch hier kein guter Ratgeber. Helfen sollte die doppelte Einsicht: Erstens ist es nicht ein Mangel an Effizienz, den man am Wohnungsmarkt vor allem zu beklagen hat, und zweitens muß man verteilungspolitische und sozialpolitische Absichten nicht aufgeben, wenn man dem Markt vertraut. Man muß diese Absichten aber stärker separieren und sie noch konsequenter als bisher über die sogenannte Subjektförderung verfolgen. Nur dann wird man frei, auf der Angebotsseite die Bedingungen für dauerhafte Dynamik zu schaffen. Die Versuche des Staates, es auch im eigentlichen Bereich des Marktes besser zu machen als dieser, sollten aufgegeben werden. Dies gilt vor allem für die notorische Neigung des Staates zu wählerwirksamen, aber problematischen Eingriffen bei der Preis- und Mengenanpassung. Da hier auch der interventionsfreie Markt seine auffälligsten Defizite gegenüber den Wünschen der Menschen hat, mag es eine Illusion sein, vom Staat an dieser Stelle Zurückhaltung zu erwarten. Empfohlen werden muß eine solche Zurückhaltnng dennoch.

In einem guten wirtschaftspolitischen Konzept stützen sich dessen Elemente gegenseitig. Teilweise schaffen sie sich wechselseitig erst die nötigen Anwendungsbedingungen. Das gilt auch für die Wohnungspolitik. Zu einem hefriedigenden Investorenverhalten wird es erst kommen, wenn

lähmende Regulierungen korrigiert sind. Aber die Akzeptanz einer Deregulierung ist nachhaltig nur zu gewinnen, wenn die Deregulierung zu einem reichlicheren Wohnungsangebot führt und die Menschen erkennen können, wie viele Regulierungen man nicht braucht, wenn man sie nicht hat.

- 2* Aufgrund ihrer Beratungen zur Frage nach der zweckmäßigen Strategie schlägt die Kommission der Wohnungspolitik vor, sich im einzelnen von folgenden Grundlinien leiten zu lassen:
 - (1) Die Wohnungspolitik überläßt dem Preismechanismus, was dieser am besten kann. Sie erfüllt ihre verteilungspolitischen, sozialpolitischen und eigentumspolitischen Aufgaben unter größtmöglicher Schonung der Fuuktionsbedingungen eines freien Marktes. Dies gilt für die mit bestimmten Schutzinteressen der Mieter begründeten Eingriffe in die Vertragsfreiheit im Mietrecht, vor allem den Kündigungsschutz und das Mietpreisrecht. Es gilt allgemein hinsichtlich der überragenden Bedeutung, die verläßliche, dauerhaft geltende Rahmenbedingungen für die Wohnungswirtschaft haben.
 - (2) Die verteilungspolitischen und sozialpolitischen Aufgaben der Wohnungspolitik werden so weit als irgend möglich durch Subjektförderung erfüllt. Die Subjektförderung umschließt das allgemeine Wohngeldangebot und die gezielte Wohnungssozialpolitik.
 - (3) Die Subjektförderung durch Wohngeld folgt wie bisher drei Grundlinien: Sie ist als Ergänzung der verteilungspolitischen Ausgestaltung des allgemeinen Steuerrechts, insbesondere der Einkommensteuer, einkommensbezogen. Sie ist als wohnungspolitische Maßnahme zugleich einkommensverwendungsbezogen. Als Ausgleich für Härten ist sie auf die individuelle Wohnkostensituation des Haushalts zu beziehen. Das Wohngeldangebot soll die marktwirtschaftlich erwünschte und zumutbare Mobilität der Menschen nicht beeinträchtigen, vor allem nicht dauerhaft; zu vermeiden sind Anreize zur Wohnstandortwahl, die raumordnungspolitisch Fehlanreize darstellen.
 - (4) Die gezielte Wohnungssozialpolitik ist Aufgabe der Kommunen. Sie besteht vor allem in der Hilfe für Wohnungssuchende, die keinen oder nur einen sehr erschwerteu Zugang zum Wohuungsmarkt haben. Grundlage solcher Hilfe sind in erster Linie kommunale Belegungsrechte an ausreichend vielen Wohnungen. Nur ausnahmsweise besteht die Hilfe der Kommunen auch in einer Senkung der Mietbelastuug, nämlich dann, wenn sich das allgemeine staatliche Wohngeldangebot als unzureichend erweist. Ein ergänzendes kommunales Wohngeld kommt am ehesten für diesen Zweck in Frage. (Vgl. allerdings Ziffer 22*.)
 - (5) Die Neuauffüllung des Bestandes an Sozialwohnungen, sprich der soziale Wohnungsbau in der bisherigen Form, sollte auslaufen aus Gründen mangelnder Zielgenauigkeit, aus Gründen fiskalischer Verschwendung, aus Gründen der Ungleichbehandlung, aus Gründen ökonomischer

Ineffizienz. Das gilt jedenfalls für den sozialen Wohnungsbau in der Form einer starren Kombination von Mietverbilligung und Belegungsbindung.

- (6) Die Überführung des Bestandes an Sozialwohnungen in den Wohnungsmarkt ist zu fördern. Die in die Marktpreisbildung entlassenen Sozialwohnungen bilden das wichtigste Potential für den Erwerb von Belegungsrechten durch die Kommunen für die Zwecke der Wohnungssozialpolitik. Die vom Gesetzgeber jüngst beschlossene einkommensorientierte Förderung für neue Sozialwohnungen könnte sich eignen, Fehlentwicklungen bei der Belegung und der Mietenstruktur auch von alten Sozialwohnungen zu beheben, solange deren alte Bindungen noch fortdauern.
- (7) Dort, wo der Erwerb von Belegungsrechten durch die Kommunen anders nicht billiger möglich ist und die Verwendung von Neubauwohnungen für Zwecke der Wohnungssozialpolitik erforderlich erscheint oder wo sie im Rahmen förmlicher städtebaulicher Sanierungs- oder Entwicklungsgebiete unverzichtbar ist, sollte die Objektförderung fortbestehen, vernünftigerweise vor allem in der Form der "vereinbarten Förderung" (dritter Förderweg). Wo Wohnungen für einen speziellen Bedarf fehlen für Behinderte, für kinderreiche Familien und für andere Gruppen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt ist dies besonders sinnfällig. Die Trennung von Erwerb und Nutzung der Belegungsrechte einerseits und der Senkung der Mietbelastung im Rahmen der gezielten Wohnungssozialpolitik andererseits sollte aber auch hier durchgehalten werden.
- (8) Die Kommunen sind für ihre erweiterten Aufgaben im Bereich der Wohnungssozialpolitik finanziell angemessen auszustatten, und zwar vornehmlich aus Mitteln der Wohnungspolitik, die aufgrund dieser Reformen an anderer Stelle frei werden.
- (9) Die Vorsorge für ein gutes Wohnungsangebot, auf das alles ankommt, ist guten Rahmenbedingungen im Bereich der Regulierungen sowie guten steuerlichen Rahmenbedingungen anzuvertrauen. Die steuerlichen Bedingungen für Investitionen in den Wohnungsbau sind günstiger als für die Investitionen in der übrigen Wirtschaft. Sie sollten im Prinzip nicht verschlechtert werden, von der Einschränkung einiger unzureichend begründeter Sondervorteile einmal abgesehen. Bei der Wohnungsbauförderung ist ein hohes Maß an Regelhaftigkeit und an Gleichbehandlung von Gleichartigem zu gewährleisten. Das ist am ehesten bei Maßnahmen der Fall, die im Steuerrecht verankert sind.
- (10) Bei der Ausgestaltung der steuerlichen Bedingungen für den Neubau und die Modernisierung von Wohnungen ist auf größtmögliche Nentralität zu achten.
- (11) Die Aufgaben der Wohneigentumspolitik sind bei der geltenden Grundregelung, daß der eigenfinanzierte Teil der impliziten Kapitalerträge aus einer selbstgenutzten Wohnung, der sogenannten Eigenmiete also, steuerfrei bleibt, gut aufgehoben. Diese Regelung schafft gute und gerechte Anreize zur Ersparnisbildung und zur Verwendung der Ersparnisse für den Aufbau von Wohnungsvermögen, indem sie dafür sorgt, daß das

Sparen nicht durch eine Besteuerung der Erträge bestraft wird, und zwar in gleicher Weise bei jedermann. Die Verzehnfachung der allgemeinen Sparerfreibeträge hat allerdings den Anreiz gemindert, Ersparnisse vorzugsweise in selbstgenutztem Wohneigentum zu bilden.

- (12) Die steuerliche Entlastung der Bildung von Wohnungsvermögen schon in der Phase des zweckgerichteten Ansparens zu beginnen, ist nach der Verzehnfachung der Sparerfreibeträge eigentlich nicht mehr folgerichtig. Die Bausparförderung ist aber im Kreis der steuerlichen Sonderrechte, zum Beispiel des Abzugs von Sonderausgaben für die Altersvorsorge, nicht so herausragend, daß sie isoliert beseitigt werden müßte. Der Stellenwert von Prämien für zweckgebundene Eigenkapitalbildung ist in einem neuen Konzept für die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum zu bestimmen.
- (13) Die traditionelle Förderung des Erwerbs von Wohneigentum, früher durch § 7 b, heute durch § 10 e Einkommensteuergesetz, ist nicht gut gerechtfertigt. Sie sollte umgestaltet werden mit dem Ziel, einen bestmöglichen Ausgleich für typische Unvollkommenheiten zu schaffen, die sich aus den übrigen steuerlichen Regelungen ergeben, vor allem aus dem Nebeneinander ganz verschiedener Besteuerungsprinzipien im Bereich der Mietwohnungen einerseits und der selbstgenutzten Wohnungen andererseits. In Verbindung mit den Zielen der Familienpolitik, namentlich des Familienlastenausgleichs, wäre es zudem folgerichtig, den Förderaufwand stärker auf Maßnahmen zu konzentrieren, die der Bildung von Wohneigentum in Familien mit Kindern dienen. (Vgl. allerdings Ziffer 42*.)
- (14) Aus Gründen der Zielgenauigkeit und der fiskalischen Sparsamkeit sollte eine weitergehende Erleichterung des Erwerbs von Wohneigentum weniger in der Gewährung staatlicher Vermögensgeschenke bestehen als vielmehr in geeigneten Hilfen für die Überwindung der Schwierigkeiten bei der Kreditaufnahme, von denen Menschen mit geringem Vermögen und geringem Einkommen typischerweise in besonderem Maße betroffen sind.
- (15) Die Anreize für ein angemessenes Angebot an Bauland sind durch den Abbau planungsrechtlicher und kommunalfinanzieller Hemmnisse weiter zu verbessern. In den Stadtregionen muß eine nachfragegerechte Ausweisung von Baurechten in der Region politisch möglich werden. Nachdem die Kernstädte vielfach nicht mehr über ausreichende Expansionsmöglichkeiten verfügen, müssen geeignete Umlandgemeinden weit über ihren lokalen Bedarf hinaus Baurechte bereitstellen. Es bestehen Zweifel, ob die daraus resultierenden Folgelasten im Rahmen des geltenden kommunalen Finanzausgleichs finanzierbar sind. Spezielle "Wachstumshilfen" können diesen Engpaß überwinden helfen.
- (16) Die weitgehend politisch zu verantwortenden extrem hohen Bauund Bodenkosten in der Bundesrepublik haben – im Vergleich mit anderen Ländern – das Entstehen eines Marktes für kostengünstige Eigenhei-

me verhindert. Strategien zur Ausweitung des Baulandangebots, zur Überprüfung überhöhter Wohnstandards, zum Abbau der Hemmnisse gegenüber kostengünstigem Bauen und zum Aufbau von Märkten für preiswertes Wohneigentum sind zu unterstützen. Solche Strategien können die Funktionsweise der Wohnungsmärkte erheblich verbessern und vor allem Familien mit Kindern den Zugang zu Wohneigentum eröffnen. (17) Ein Markt mit einem hohen Anteil privater Vermieter, die ihre Häuser nebenberuflich bewirtschaften, ist besonders auf einfache Bewirtschaftungsbedingungen angewiesen. Ein komplexes Mietrecht, ein unüberschaubares Mietvertragsrecht, überregulierte Märkte für Handwerksleistungen und immer schwierigere Bewirtschaftungs-Auflagen wirken sich besonders gegen die "kleinen" Vermieter aus. Alle wohnungspolitischen und baurechtlichen Einzelentscheidungen sollten die spezifischen Bewirtschaftungsbedingungen privater Vermieter stärker berücksichtigen.

3* Eine zentrale Variable, die sich in den letzten Jahren auch für die Wohnungspolitik geändert hat, ist die Verfügbarkeit öffentlichen Geldes. Die ganze Wohnungspolitik muß sich daraufhin befragen lassen, welche Dringlichkeit den einzelnen Zielen in einer Zeit knapper gewordener öffentlicher Ressourcen noch zukommen soll. Für eine solche genuin politische Aufgabe kann die Kommission kein Mandat in Anspruch nehmen. Für einen kohärenten Reformvorschlag ist es jedoch erforderlich, Eckwerte zu setzen. Soweit dies nötig war, hat sich die Kommission von der Grundlinie leiten lassen, daß die Wohnungspolitik im ganzen effektiver und damit auch fiskalisch billiger werden soll und im Zweifel der Aufwand für in erster Linie vermögenspolitisch motivierte Förderungsmaßnahmen zurückgenommen werden sollte. Dabei hätten für Ostdeutschland andere Maßstäbe als für Westdeutschland zu gelten.

Bau- und Bodenpolitik

4* Wohnungsbau setzt Bauland und Baurechte voraus. Seit Ende der siebziger Jahre haben die Kommunen die Ausweisung von Bauland stärker rationiert als früher. Das hängt auch damit zusammen, daß die Verantwortung für die Bereitstellung von Bauland sich bei abnehmenden Flächenreserven der Großstädte mehr und mehr auf die Umlandgemeinden verlagert hat. Auf den Wohnungsmärkten der Agglomerationen fehlt es damit an einer regionalen Verantwortung für die Ausweitung von Baurechten. Die einzelnen Gemeinden orientieren sich sehr stark am Wohnungsbedarf ihrer Einwohner, obwohl in den Kernstädten die Bevölkerung durch die Zuwanderung deutlich anstieg und ein ausreichender Neubau dort nicht mehr möglich ist. Eine nachfragegerechte Ausweisung von Bauland und Erschließung von Grundstücken kommt nicht zustande. Der steigenden

Nachfrage nach zusätzlichem Wohnraum und damit Baugrundstücken steht kein ausreichend elastisches Angebot gegenüber.

- 5* Das Städtebaurecht des Bundes ist gegenwärtig aufgesplittert. Es sollte vereinheitlicht und dabei der Stellenwert des Baurechts hervorgehoben werden. Durch einfache und übersichtliche Verfahren sowie kürzere Verfahrenszeiten sollte eine rechtssichere und zügige Bebauung sichergestellt werden.
- 6* Um finanzielle Anreize für die Kommunen für die Ausweisung von Baurechten zn erhöhen, sollten die Mehrkosten eines Einwohnerzuwachses im kommunalen Finanzausgleichssystem durch höhere Znweisungen berücksichtigt werden. Bis zu einer solchen Regelung sollten Gemeinden, die ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum durch Ausweisung großer Baugebiete planen, Zweckznweisungen erhalten, die ihre investiven Kosten auf ein politisch und fiskalisch erträgliches Maß senken.
- 7* Eine Belastung des Grundeigentums mit zusätzlichen Abgaben zur Finanzierung der Erschließungs- und Folgekosten ist gegenwärtig nicht angezeigt. Den Kommunen sind nach dem geltenden Städtebaurecht, u.a. in Form von städtebaulichen Verträgen und Entwicklungsmaßnahmen, bereits erhebliche Möglichkeiten eröffnet, sich selbst an Wertsteigerungen und Dritte an Folgekosten zu beteiligen. Ein zoniertes Satzungsrecht, eine Bodenwertsteigerungsabgabe oder eine allgemeine Infrastrukturfolgeabgabe erscheinen der Kommission angesichts der noch nicht einmal ansgetesteten neuen Instrumente unangemessen.
- 8* In Ballnngsräumen ist eine Baulandplanung gefordert, die sich nicht nur an den Interessen der einzelnen Gemeinden orientiert, sondern mehr als früher auch für ein ausreichendes Baulandangebot auf regionalen Märkten sorgt. Daher ist zu empfehlen, den Bezugsrahmen der kommunalen Planungspflicht zu erweitern und den gemeindeübergreifenden Planungsinteressen gegenüber den örtlichen Planungsinteressen stärkere Geltung zu verschaffen. Es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, in der Abwägung auf der Gemeindeebene den regionalen Belangen Vorrang einzuräumen, wenn dies in einzelnen Fällen dringend geboten ist. Ein Kommissionsmitglied hält eine Einschränkung der Gemeindeautonomie, die in diesen Vorschlägen liegt, nicht für vertretbar (Ziffer 4229).
- 9* Um die Flexibilität der Nutzung in bestehenden Baugebieten zu erhöhen, die als Folge eines wirtschaftlichen und sozialen Wandels ständig erforderlich bleibt, sollte die bestehende Gebietstypisierung der Bannutzungsverordnung aufgelockert werden, etwa dadurch, daß der bisherige Gebietstyp des "reinen Wohngebiets" entfällt und in Gewerbe- und Industriegebieten auch Wohnnutzungen zugelassen werden. Die bisherigen Regelungen zur

425

Zweckentfremdung von Wohnraum werden als überzogen angesehen. Der gesetzliche Ermächtigungsrahmen sollte eingeschränkt werden.

10* Aufgrund des heutigen Städtebaurechtes ist es jeder Gemeinde möglich, Wohnbauland einer Bebauung zuzuführen, wenn sie es tatsächlich will. Es wird daher empfohlen, keine neuen städtebaurechtlichen Instrumente zu schaffen. Vielmehr sollten die bestehenden Instrumente wirksam angewendet und handhabbarer gemacht werden.

Eine kommunale Baulandpolitik mit dem Ziel, einheimische Bürger zu privilegieren und sich gegen Wohnungssuchende aus anderen Kommunen abzuschotten, ist nicht vertretbar. Wenigstens sollte gesetzlich sichergestellt werden, daß bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes, mit dem derartige "Einheimischenmodelle" praktiziert werden, in gleichem Umfang frei verfügbares Bauland ausgewiesen werden muß.

11* Bei der Planung und Erschließung von Bauland sollten neue Formen der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung und privaten Unternehmen ("Public Private Partnership") ausgebaut und gefördert werden. Von privater Hand können vor allem die verwaltungsmäßige Bearbeitung und die Finanzierung durchgeführt werden.

Mietrecht

- 12* Das Wohnungsangebot soll verbessert werden. Ein wesentlicher Ansatzpunkt, um dieses Ziel zu erreichen, liegt in einer Änderung der gesetzlichen Eingriffe in den Wohnungsmarkt, die sich aus dem Bestandsschutz und dem Mietpreisrecht des sozialen Wohnraummietrechts ergeben.
- 13* Für den Mieter ist die Wohnung als Lebensmittelpunkt von überragender Bedeutung. Diese Sichtweise hat den Gesetzgeber veranlaßt, den vertragstreuen Mieter vor dem Verlust seiner Wohnung durch eine ohne beachtliche Gründe ausgesprochene Kündigung des Vermieters zu schützen. Dies bedingt ein Mieterhöhungsverfahren, das dem Vermieter die Rentabilität des Hausbesitzes erhält, gleichzeitig aber der Gefahr vorbeugt, daß der Mieter unangemessene Mietzinsforderungen hinnehmen muß.
- 14* Das Wohuraummietrecht ist wegen seines umfassenden Geltungsanspruchs überreglementiert. Dies beruht auf den ständigen Gesetzesänderungen, die sich vor allem in den letzten Jahren gehäuft haben. Die Unbeständigkeit des Gesetzgebers und der Rechtsprechuug macht das Mietrecht für beide Parteien unberechenbar. Die Überreglemeutierung, die insbesondere durch überspannte formale Anforderungen an das Geltendmachen von Rechten zum Ausdruck kommt, wirkt sich negativ auf das Verhältnis der Vertragsparteien aus. Die Beschränkungen des Miet-

preisrechts verringern die Investitionsneigung, zumal die Rechtsordnung wegen der häufigen Gesetzesänderungen keinen verläßlichen Rahmen mehr darstellt. Die verringerte Investitionsneigung hat zur Folge, daß sich das Wohnungsangebot verknappt und daß man nach dem Staat ruft, um die Verknappung durch Fördermaßnahmen zu beseitigen. Das aber kann der Staat in dem erwarteten Umfang nicht leisten. Es ist in der vielfach gewünschten Breite auch nicht seine Aufgabe. Der Markt selber hat diese Aufgabe zu erfüllen, und der Staat muß nur die noch verbleibenden Engpässe für besonders bedürftige Personengruppen beheben.

- 15* Die Kommission geht bei unterschiedlicher Beurteilung vom Kündigungsschutz als einer Gegebenheit aus. Die Einschränkung des gesetzlichen Kündigungsschutzes in Gestalt des Verbotes der Mietänderungskündigung auf wie auch immer abgegrenzte Gruppen würde es vor allem bei engen Märkten diesen Gruppen schwerer machen, Mietverträge zu erhalten. Ein gesetzlicher Kündigungsschutz für Teile der Nachfrage läge kaum in deren Interesse.
- 16* Generelle Zielrichtung einer Reform sollte sein, die mit dem Mieterschutz verbundenen Nachteile für alle Beteiligten soweit wie möglich abzubauen. Die Überreglementierung des Wohnraummietrechts ist zu beseitigen. Das Mietrecht muß vor allem von Beständigkeit in der Gesetzgebung und Rechtsprechung geprägt sein, damit die bestehende Rechtsunsicherheit bei allen Betroffenen behoben wird und verläßliche Rahmenbedingungen für ein günstiges Investitionsklima auf dem Wohnungsmarkt geschaffen werden. Nur ein hinsichtlich der gegensätzlichen Interessen ausgewogenes Mietrecht ist in der Lage, das Verhältnis der Mietvertragsparteien auszugleichen und auf Dauer für sozialen Frieden zu sorgen.
- 17* Von den zahlreichen Vorschlägen der Kommission zur Reform des Bestandsschutzes von Mietverhältnissen sind folgende hervorzuheben:
 - (1) Bei Mietverhältnissen, die mehr als dreißig Jahre bestanden haben, soll der Vermieter eine Anpassung der Vertragsbedingungen verlangen dürfen. Eine Mietänderungskündigung bleibt gemäß § 1 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe in jedem Fall ausgeschlossen.
 - (2) Soweit im übrigen ein berechtigtes Interesse erforderlich ist, muß es längstens bis zum Ablauf der Kündigungsfrist bestehen. Dies dient der Rechtssicherheit und beugt einem Verlust des Kündigungsgrundes während eines langwierigen Räumungsprozesses vor.
 - (3) Der Personenkreis, der durch eine Kündigung wegen Eigenbedarfs begünstigt ist, wird auf den Ehegatten, Verwandte in auf- und absteigender Linie sowie Geschwister des Vermieters beschränkt.
 - (4) Die Wartefrist für die Eigenbedarfskündigung des Erwerbers einer Mietwohnung, die in eine Eigentumswohnung umgewandelt worden ist, wird unter Verzicht auf die verlängerten Wartefristen von fünf bzw. zehn

427

Jahren nach dem BGB und dem Sozialklauselgesetz wieder auf drei Jahre beschränkt.

- (5) Die Sozialklausel wird bei der Kündigung eines Mietverhältnisses über Wohnraum in einem vom Vermieter selbst bewohnten Zwei- oder Dreifamilienhaus, die bisher schon ohne berechtigtes Interesse möglich ist, ausgeschlossen. Die Regelung für Dreifamilienhäuser soll Dauerregelung werden.
- (6) Die hohen Anforderungen an die Begründung einer Kündigungserklärung durch den Vermieter sollen unter Wahrung der Interessen des Mieters an hinreichender Information herabgesetzt werden, um der Gefahr eines nnnötigen Rechtsverlustes zu begegnen.
- (7) Kündigt der Vermieter unter Einhaltung einer gesetzlich verlängerten Frist, soll dem Mieter ein vorzeitiges Kündigungsrecht zustehen, damit seine Mobilität gewahrt bleibt.
- (8) Die Gefahr, daß der Mieter bei einem normalen Zeitmietvertrag am Ende der Vertragszeit das Recht auf Fortsetzung verliert, weil er die zweimonatige Ausschlußfrist versäumt, wird durch eine entsprechende Hinweispflicht des Vermieters ausgeschlossen.
- (9) Die Möglichkeit, qualifizierte Zeitmietverträge ohne Bestandsschutz abzuschließen, wird mit gewissen Modifikationen von fünf auf zehn Jahre ausgeweitet, indem nach Ablauf der ersten fünf Jahre und der darauf eintretenden Umwandlung in ein unbefristetes Mietverhältnis die Kündigung unter Beziehung auf den früher angegebenen Bedarfsgrund zugelassen wird.
- (10) In der Sozialklausel wird auf seiten des Mieters der Personenkreis, für den ein Härtegrund zu berücksichtigeu ist, von der Familie auf die zu seinem Hausstand gehörenden Personen ausgedehnt. Die bisherige Voraussetzung, daß bei der Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters grundsätzlich nur die in dem Kündigungsschreiben angegebenen Gründe berücksichtigt werden, entfällt.
- (11) Der Personenkreis, der beim Tode des Mieters berechtigt ist, in das Mietverhältnis einzutreten, wird neben dem Ehegatten auf die Verwandten in auf- und absteigender Linie sowie die Geschwister des Mieters beschränkt.
- 18* Das Schwergewicht der Kommissionsvorschläge liegt in einer Reform der Regelungen zur Miethöhe. Der Mietzins ist der Schlüssel, um das Mietwohnungsangebot zu verbesseru.
 - (1) Deshalb müssen alle mietpreisbegrenzenden Regelungen aufgehoben werden, die zwar an die ortsübliche Vergleichsmiete anknüpfen, in Wirklichkeit aber den Marktmechanismus behindern. Hierzu gehören die Kappungsgrenzen des Miethöhegesetzes und des Wirtschaftsstrafgesetzes. Das Wucherverbot bleibt unberührt.
 - (2) Alle bisherigen Schwierigkeiten im Umgang mit dem Vergleichsmietensystem beruhen auf den unzureichenden gesetzlichen Vorgaben. Die-

sem Mangel soll durch ein förmliches Gesetz oder eine Rechtsverordnung über die Ermittlung von Vergleichsmieten abgeholfen werden. Hier könnten unter Entlastung des Miethöhegesetzes alle Einzelregelungen zusammengefaßt werden.

Gemeinden mit mehr als einhunderttausend Einwohnern sollen verpflichtet sein, Mietspiegel aufzustellen nnd zeitnah fortznschreiben. Für kleinere Gemeinden in den einzelnen Regionen sollen durch die Kreise Mietspiegel für die verschiedenen siedlungsstrukturellen Typen erstellt werden. Diese Mietspiegel können auch in anderen Gemeinden angewendet werden. Die Gemeinden und Kreise können die Mietspiegel dnrch Dritte wie Gutachter, Verbände der Mieter und Vermieter sowie Forschungsinstitute erstellen lassen.

In die Mietspiegel sollen die Wiedervermietungsmieten der letzten beiden Jahre und alle übrigen Bestandsmieten ohne zeitliche Begrenzung zu jeweils 50 vH einfließen. Im weiteren Sinne preisgebundene Entgelte sind nicht zu berücksichtigen. Im übrigen ist gesetzlich festzulegen, daß die Erhebung einen repräsentativen Querschnitt der üblichen Entgelte erfassen und nach anerkannten statistischen Methoden ausgewertet werden soll.

Die gesetzlichen Vorgaben zur Ermittlung von Vergleichsmieten gelten auch für Sachverständigengutachten. Hierzu sollten nur vereidigte Mietsachverständige zugelassen werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, auf Bundesebene einen "Arbeitskreis Mietspiegel" einzurichten. Dieser Arbeitskreis legt in periodischen Abständen den Stand des Wissens zur Ermittlung ortsüblicher Vergleichsmieten dar.

- (3) Das Mieterhöhungsverfahren ist weseutlich zu straffen und von Verzögerungen bei der Mietanpassung zu befreien. Hierzu gehört, daß das Mieterhöhungsverlangen auch schon vor Ablauf der einjährigen Wartefrist geltend gemacht werden kann und unter Einhaltung einer zweimonatigen Zustimmungsfrist eine Erhöhung des Mietzinses zum Beginn des auf den Zugang der Erklärung folgenden Kalendermonats auslöst. Die Begründung des Erhöhungsverlangens ist wesentlich zu vereinfachen.
- (4) Das einseitige Mieterhöhungsrecht des Vermieters wegen gestiegener Kapitalkosten ist systemwidrig, unausgewogen und unsozial. Es soll deshalb aufgehoben werden.
- 19* In der marktnäheren Ausgestaltung der ortsüblichen Vergleichsmiete und der zeitnaheu Anpassung des Mietzinses ohne die Beschränkungen durch Kappungsgrenzen sieht die Kommission die entscheidenden Voraussetzungen dafür, daß der Mieterschutz fortgelten kann und dennoch ein ausreichendes Wohnungsangebot zu erwarten ist.

Objektförderung, Wohngeld, Belegungsrechte

20* Die Objektförderung nach dem ersten und dem zweiten Förderweg ist obsolet geworden. Sie ist konzeptionell mit Mietpreiskalkulationsvorschriften gemäß der Zweiten Berechnungsverordnung verbunden. Die wegen dieser Vorschriften starren Sozialmieten können die relative Knappheit in den einzelnen Segmenten des Mietwohnungsmarktes nicht signalisieren. So erhalten die Investoren keine Anreize, ihr Neubau- und Bestandsangebot an die Wünsche der Nachfrager anzupassen. Die Vorschriften zur Mietpreiskalkulation und die daran anknüpfende Förderpraxis vermitteln den Anbietern keine Anreize zur Kostensenkung. Wohnqualitäts- und Wohngrößennormen können eine ungebremste Tendenz zur Baukostensteigerung entfalten.

Sogar unter Verteilungsgesichtspunkten ist das Ergebnis der Förderung unbefriedigend. Das Erstarrungsprinzip hat zur Folge, daß die Differenzen der Sozialmieten größtenteils von den Unterschieden im Baualter geprägt sind. Ältere, immobile Haushalte leben im preisgünstigen Bestand und versperren den mobilen und vor allem den jungen Familien den Zugang. Letztere sind anf die teuren Sozialwohnungen aus dem Neubau angewiesen, soweit solche Wohnungen überhaupt vorhanden sind. Die Fehlbelegung und die hohen Kosten der Förderung kommen als Probleme hinzu.

21* Die Kommission empfiehlt, die Objektförderung nach dem ersten und zweiten Förderweg auslaufen zu lassen. Die Sozialwohnungsbestände sollen nach Ablauf der Bindungsfristen in die Wohnungsmarktwirtschaft mit freier Mietpreisbildung überführt werden. Soweit Anbieter von Sozialwohnungen ihre Bereitschaft erkennen lassen, sich aus den Bindungen vorzeitig "freizukaufen", sollte man ihre Bestrebungen unterstützen, etwa durch eine Umstellung der noch laufenden Förderung auf eine vereinbarte oder eine einkommensorientierte Förderung. Vou einer Fortführung der vereinbarten und der einkommensabhängigen Förderung ist jedoch abzuraten, soweit sie generell als Mittel eingesetzt werden sollen, Investitionen in den Mietwohnungsbau anzuregen. Die richtigen Investitionsanreize hervorzubringen, sollte den deregulierten Mietwohnungsmärkten zugetraut werden.

Die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums im sozialen Wohnungsbau sollte mit dem Ziel überprüft werden, Fehlsubventionen zu vermeiden.

22* Eine Zunahme der Mietkosten beziehungsweise Lasten ist für Haushalte mit geringem Einkommen durch eine treffsichere Subjektförderung zu mildern. Unter Verteilungsaspekten ist die Subjektförderung jeder Art von Objektförderung überlegen. Sie kann – wie beim deutschen Wohngeld der Fall – auf Änderungen der Einkommenssituation, der Haushaltsgröße

und der Wohnkostenbelastung feindosiert reagieren. Die Kommission rät daher, die Minderung der Mittel für die Objektförderung zu nutzen, um das Wohngeld zu verstärken. Dem deutschen Wohngeldsystem eigen ist allerdings, daß es bei den Begünstigten Anreize zum teureren Wohnen und darüber hinaus zum Wohnen in Ballungszentren auslöst. Die Kommission stellt zwei Varianten eines reformierten Wohngeldes vor, das diesen Nachteil vermeidet – bei Wahrung der Vorteile des geltenden Systems. Außerdem empfiehlt sie eine stärkere Ausprägung der Kinderkomponente. Eine Minderheit der Kommission kann sich dem Vorschlag nicht anschließen, weil sie eine Benachteiligung der Wohngeldempfänger in Ballungsgebieten befürchtet (Ziffer 6238).

- 23* Schwierigkeiten von Haushalten, eine Wohnung zu finden, sind indessen nicht immer nur durch geringes Einkommen begründet. Es gibt Nachfrager, die wegen persönlicher Merkmale, wegen besonderer Lebensumstände oder wegen ihrer spezifischen Lebensgeschichte von den Vermietern, zum Teil auch von Hausgemeinschaften, abgelehnt werden und deshalb an den Mietmärkten keine Chance haben. Sie mit Wohnungen zu versorgen, erfordert staatliche oder kommunale Interventionen. Im allgemeinen reicht der Erwerb von Belegungsrechten durch die Kommunen aus. Sie sollten sich vorwiegend auf (preiswerte) Wohnungen aus dem Bestand beziehen. Die Kommunen sind entsprechend auszustatten. Die Kommission zeigt eine Reihe von Möglichkeiten, Belegungsrechte auszugestalten. Sie diskutiert die von ihnen ausgelösten Anreize und gründet darauf ihre Empfehlungen. In den Fällen, in denen wegen besonderer örtlicher Gegebenheiten Belegungsrechte sehr teuer sind, sollte der Erwerb mit einer Objektförderung verbunden werden, tunlichst in Form der vereinbarten oder einkommensorientierten Förderung. Denkbar ist auch, die Objektförderung nicht in Form von offenen Subventionen, sondern in Gestalt einer öffentlichen Bürgschaft für nachrangig besicherte Grundschulden zu gewähren, die eine Finanzierung mit dynamischem Kapitaldienst ermöglicht.
- 24* Objektförderung aus städtebaulichen Gründen ist nur noch im Rahmen förmlich festgelegter Verfahren der Sanierung und Entwicklung sinnvoll. Die Förderung sollte indessen an enge Voraussetzungen geknüpft sein. Sie darf keinesfalls Vorschriften für die Mietpreiskalkulation nach sich ziehen.

Finanzierung

25* Der Kreditnachfrage der Bauherren und Erwerber steht in Deutschland ein ausdifferenziertes Kreditangebot gegenüber. Die Refinanzierung von Baudarlehen – insbesondere die Refinanzierung erststelliger Hypotheken über Pfandbriefe – erfordert nur geringe Zinsspannen. Die klassischen

Refinanzierungsinstrumente, insbesondere der Pfandbrief, erlauben es, die Wohnungsbaufinanzierung weitgehend frei von Zinsänderungsrisiken zu halten. Dafür besteht nach wie vor Bedarf, sowohl im Mietwohnungsbau als auch bei Privaten, die Wohneigentum erwerben.

- 26* Es gibt aber Tendenzen zur Verteuerung der Wohnungsbanfinanzierung. Insbesondere sind die Sparkassen, die Hauptfinanziers im Wohnungsbau, einem zunehmenden Zinswettbewerb im Einlagengeschäft ausgesetzt, und nach dem neuen Kreditwesengesetz müssen die Kreditinstitute in Anpassung an einheitliche EU-Richtlinien ihre Ausleihungen verstärkt mit Eigenkapital unterlegen. Es wird vorgeschlagen, den Spielraum der EU-Solvabilitätsrichtlinie anszuschöpfen und den Kreditinstituten zur Verbilligung risikoarmer Wohnungsbaufinanzierungen die Möglichkeit zu eröffnen, diese Darlehen auch über die 60%-Beleihungsgrenze hinaus mit nur 50% bei der Bestimmung des erforderlichen Eigenkapitals anzurechnen.
- 27* Ein besonderes Finanzierungsproblem beim fremdfinanzierten Wohnungsbau ist die hohe Liquiditätsbelastung des Schuldners in der ersten Phase nach der Investition. Dieses Finanzierungsproblem hat seine Ursache darin, daß ein Anstieg der Kreditzinsen, soweit er erhöhte Inflationserwartungen widerspiegelt, Ausdruck einer zusätzlichen Realtilgung ist, die lange Zeit stärker zu Buche schlägt als die Entlastung durch inflationsbedingte höhere Einkommen. Schon bei einer mäßigen Beschleunigung des Preisanstiegs kann der Schuldner durch die zusätzliche Sparleistung, die ihm abverlangt wird, in eine Liquiditätsklemme geraten.
- 28* Für den Investor, der eine Wohnung zur Selbstnutzung erwirbt, kann sich die hohe Liquiditätsbelastung in der Anfangsphase als eine Zugangsbeschränkung zum Wohneigentum erweisen. Die Kreditinstitute sind nicht bereit, die zusätzliche Liquiditätsbelastung, die ein Eigentümer gegenüber einem vergleichbaren Mieterhaushalt hat, zu kreditieren und damit die Realtilgung zu strecken. Der Grund liegt letztlich in der Unsicherheit über die künftige Zahlungsfähigkeit des Schuldners.

Damit ist unter Marktbedingungen eine Zugangsbeschränkung zum Wohneigentum gegeben, die nur durch Eigenkapitalbildung – in der Regel Sparen aus laufendem Einkommen – oder durch eine Erhöhung des Realeinkommens überwunden werden kann.

29* Es wird vorgeschlagen, die Förderung der Wohneigentumsbildung auf solche Haushalte auszurichten, die an der Schwelle zur Eigentumsbildung stehen, aber die hohe Liquiditätsbelastung in der ersten Phase nach dem Eigentumserwerb nicht auf sich nehmen köunen. Aus guten Gründen sollte man hier in erster Linie an junge Familien mit vergleichsweise geringem Einkommen denken.

Diesen Haushalten, zumal wenn ihre Einkommenserwartungen vergleichsweise unsicher sind, ist vor allem dadurch zu helfen, daß sie durch Sparprämien (mit Einkommensgrenzen) für das langfristige Zwecksparen, die die Anzahl der Kinder in besonderer Weise berücksichtigen, zusätzlich zum Ansparen eigener Mittel angeregt werden.

- 30* Daneben sollte es für die Zielgruppe der Schwellenhaushalte Liquiditätshilfen in der Verschuldungsphase geben. Zu diesem Zweck wird eine Finanzierung vorgeschlagen, bei der die Belastung systematisch in der Zeit ansteigt (dynamischer Kapitaldienst). Dadurch läßt sich die Liquiditätsunterdeckung in den ersten Jahren mindern und die Liquiditätsbelastung weitgehend der Belastung eines vergleichbaren Mieterhaushalts angleichen. Für Familien mit Kindern kommt der liquiditätsentlastende Effekt eines erhöhten Baukindergeldes hinzu.
- 31* Ein Finanzierungsmodell mit einem dynamischen Kapitaldienst und der damit verbundenen Streckung der Liquiditätsbelastnng kann auch als ein Angebot verstanden werden, das den Schwellenhaushalt in die Lage versetzt, Wohneigentum schon früher als bisher im Lebenszyklus zu erwerben.
- 32* Es wird vorgeschlagen, daß der Staat solche Finanzierungsmodelle durch Bürgschaften stützt. Diese Bürgschaften wären als Alternative zu den bisherigen Eigentumsprogrammen im sozialen Wohnungsbau zu verstehen, die häufig entsprechende Aufwendungshilfen zu Lasten des Staatsbudgets anbieten. Ebenso kann die Förderung nach dem Bürgschaftsmodell in fiskalisch sparsamer Weise einen Teil der Aufgaben übernehmen, die bisher der nicht gut begründeten Förderung nach § 10 e EStG anvertraut sind. Die Dauer der staatlichen Bürgschaft wäre zu begrenzen.

Die Besteuerung der Mietwohnung und des Grundvermögens

33* Die Besteuerung des Mietwohnungsbaus sollte möglichst wenig intersektorale und intertemporale Allokationsverzerrungen hervorrufeu: Sie sollte die Kapitalstruktur der Volkswirtschaft nicht verzerren, und sie sollte die Anreize zur Akkumulation von Sparkapital im Wohnungssektor nicht beeinträchtigen.

Die Kommission hat die Belastungen verschiedener wohnungswirtschaftlicher Investitionen und von Investitionen aus der Industrie, wie sie sich beim herrschenden Steuersystem ergeben, berechnet. Es zeigt sich eine relative Begünstigung der Wohnungswirtschaft, die dem ersten Ziel widerspricht. Gleichwohl ist die Steuerlast zu hoch, als daß von intertemporaler Neutralität die Rede sein kann. Im Konflikt zwischen den rivalisierenden Zielen spricht sich die Kommission gegen eine Verschlechterung der

433

steuerlichen Bedingungen im Wohnungssektor aus. Die Besteuerung des Wohnungssektors schreitet auf einem Wege voran, auf den sich vielleicht einmal das gesamte System der Kapitaleinkommensbesteuerung begeben wird.

- 34* Die Berechnungen zeigen allerdings, daß wohnungswirtschaftliche Investitionen dann in zu hohem Maße begünstigt sein können, wenn die Möglichkeit der Erhöhung der Abschreibungsbasis durch Zwischenverkäufe in Betracht gezogen wird.
 - Es wäre nicht adäquat, zur Behebung dieses Problems die Besteuerung von privaten Veräußerungsgewinnen einzuführen. Eine solche Maßnahme schösse über ihr Ziel hinaus. Allerdings sollten die Möglichkeiten zur Steuerersparnis, die sich aus dem Zusammentreffen der degressiven Abschreibung mit der Steuerfreiheit privater Veräußerungsgewinne ergeben. eingeschränkt werden. Die Kommission plädiert dafür, die degressive Abschreibung für Wohnimmobilien abzuschaffen und den Abschreibungssatz der linearen Abschreibung für Neubauinvestitionen so anznheben, daß die Rendite aus langfristiger Vermietung des Objekts insgesamt unberührt bleibt. Nach den Berechnungen der Kommission ist dies bei einer Abschreibungsfrist von 25 Jahren der Fall. So würde die Attraktivität eines kurzfristigen "Durchhandelns" von Wohnungen deutlich abnehmen. Anßerdem empfiehlt die Kommission, Modernisierungsinvestitionen einschließlich des anschaffungsnahen Aufwands steuerlich so zu behandeln wie Neuinvestitionen, also die Abschreibungsfrist generell auf 25 Jahre zu verkürzen.
- 35* Geschlossene Immobilienfonds haben sich als Sammelbecken für das Engagement von "Kleininvestoren" in den Wohnungsbau erwiesen, und dies nicht nur, weil sie den Gesellschaftern hohe Steuerersparnisse bringen können. Indessen sind Fondskonzeptionen von spezifischen steuerlichen Risiken geprägt. Je nach Volumen und Einzelausgestaltung läßt sich das gemeinsame Halten im Immobilienbesitz eher mit dem Engagement eines Einzelinvestors vergleichen, erreicht aber rasch Dimensionen, die die Fonds in die Nähe von Körperschaften rücken. Es kommt hinzu, daß die Vertragspraxis das Fondskonzept häufig an der Maximierung von Steuervorteilen ausrichtet und damit steuerliches "Grenzgängertum" betreibt. Die Finanzverwaltung scheut sich in solchen Fällen häufig, eine verbindliche Auskunft über die steuerrechtliche Behandlung zu erteilen. Auf Dauer gesehen ist es kein guter Weg, wenn die Finanzverwaltung mit dem Mittel der Rechtsunsicherheit gegen Steuerarbitrageure vorgehen muß. Die Kommission empfiehlt deshalb für verbindliche Auskünfte der Finanzverwaltung eine Praxis, die den Investoren mehr Rechtssicherheit über die zukünftige steuerliche Behandlung ihres Engagements erlaubt. Im übrigen erwartet sie, daß ihre Vorschläge zur Änderung des Abschreibungsrechts auch an dieser "Steuerfront" zur Entspannung beitragen, so

daß es nicht erforderlich ist, für diese Art der Kapitalanlage eine neue und eigenständige Steuerrechtsfigur zu schaffen.

36* Die Grundsteuer ist eine geeignete Kommunalsteuer, weil die Nutzbarkeit von Grundstücken und die Grundstückswerte in vielfältiger Weise durch Kommunalpolitik beeinflußt werden. Nachteilig an der bisherigen Grundsteuer ist, daß das Bauen zusätzliche steuerliche Belastungen auslöst. Die Eigentümer unbebauter oder ungenutzter Grundstücke bleiben von der Beteiligung an den kommunalen Lasten weitgehend ausgenommen, solange sie nicht bauen.

Um diese Nachteile zu beheben, sollte die Grundsteuer reformiert werden. Steuergegenstand sollte künftig allein der Grund und Boden, nnd Bemessungsgrundlage allein der Bodenwert sein ("Bodenwertsteuer"). Die Systemumstellung sollte im Prinzip aufkommensneutral erfolgen. Die Kommission rät, Belastungsveränderungen durch längere Übergangsregelungen zu überbrücken. Der Übergang von der Grundsteuer A für den land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz auf eine Bodenwertsteuer könnte bereits zu einem Zeitpunkt erfolgen, in dem eine Bebauung des Grundstücks rechtlich möglich geworden ist.

- 37* Die Grunderwerbsteuer sollte nicht abgeschafft werden. Andernfalls drohte anfgrund von EG-Recht eine partielle Umsatzbesteuerung von Grnndstücksverkehrsgeschäften. Wohnungspolitisch sinnvoll sind punktuelle Befreiungen bei Einschaltung eines Bauträgers zur Vermeidung einer doppelten steuerlichen Belastung der Grundstücksgeschäfte nnd bei Grundstücksgeschäften zwischen Gemeinden und Privaten außerhalb eines förmlichen Umlegungsverfahrens aus Gründen der Bodenordnung ("freiwillige Umlegung").
- 38* Die einheitswertabhängigen Steuern (Vermögensteuer, Erbschaft- und Schenkungsteuer, Grundsteuer) begünstigen wegen der gemessen an den Verkehrswerten außerordentlich niedrigen Einheitswerte das Halten von Grundstücken und Gebäuden gegenüber anderen Kapitalanlagen. Was die Abschreibungsmodelle in den 70er Jahren waren, sind in den 80er und 90er Jahren die Gestaltungsmöglichkeiten, die das einheitswertabhängige Bewertungsrecht eröffnet. Dies ist wohnungspolitisch nicht zu rechtfertigen, denn es sind die unbebauten Grundstücke, die am besten abschneiden, weil hier die Unterbewertung am größten ist.

Sollte es – möglicherweise auch aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – zu einer Anpassung der Einheitswerte kommen, so wird es in der Logik neuer Werte liegen, die auf die alten Werte ausgerichteten Elemente des jeweiligen Steuergesetzes – insbesondere Tarifelemente wie Freibeträge und Steuersätze – ebenfalls anzupassen. Ob eine allgemeine Erhöhung der Steuerlast angebracht wäre, ist allerdings fraglich, denn die Traglast einer solchen Erhöhung liegt wahrschein-

lich nicht bei jenen, die die Zahllast haben. Die Steuererhöhung würde vor allem jene Personen treffen, die zum Zeitpunkt der Steuererhöhung (oder ihrer glaubhaften Ankündigung) Eigentümer sind. Der Marktwert der Grundstücke würde um den Wert der kapitalisierten Steuerlast fallen, und auch jene Personen, die ihre Grundstücke erst vor kurzem in Erwartung konstanter Rahmenbedingungen erworben haben, würden sehr plötzlich Vermögensverluste erleiden.

Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums

39* Eine Reform der Förderung des Wohneigentums muß vielfältige Unvollkommenheiten des bestehenden Regelwerks und seiner Wirkungen bedenken, sich aber dann auf einige wenige, leitende Gesichtspunkte konzentrieren. Ergänzende Gesichtspunkte mögen die konkrete Ausgestaltung mitbestimmen; neue Regelungen sollten aber auf jeden Fall auch einen Gewinn an Einfachheit bringen. Bei den wichtigsten Reformvorschlägen, die gegenwärtig diskutiert werden, ist das auch der Fall.

Die Leitsätze sollten sein: (1) Der steuerliche Anreiz, ins Wohneigentum zu gehen, wird in erster Linie der Grundregelung anvertraut, daß die selbstgenutzte Wohnung steuerlich Kousumgut ist. (2) Der Ausgleich von steuerlichen Nachteilen für die Erwerber von selbstgenutztem Wohneigentum ohne hohe Eigenfinanzierungsquote, welche den ersten Leitsatz konterkarieren, muß verbessert werden. Dabei gilt: Keine selbstgenutzte Wohnung sollte steuerlich schlechter gestellt sein als die vom Investor dauerhaft gehaltene Mietwohnung. Keine Wohnung sollte besser gestellt sein, als es das voll eigenfinanzierte Wohneigentum schon aufgrund des Konsumgutprinzips ist. (3) Die Zuteilung von nicht durch den zweiten Leitsatz begründeten Subventionen, soweit es sie noch geben soll, muß gerechter, vor allem familiengerechter werden.

40* Die Kommission schlägt vor:

Der Bauherr oder Ersterwerber einer Wohnung bzw. eines Eigenheims zur Selbstnutzung erhält das Recht, 60 vH der Schuldzinsen, die er im Zusammenhang mit der Finanzierung seines Wohneigentums (einschließlich den Finanzierungskosten unter den "Vorkosten") zu zahlen hat, von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzusetzen. Für Schuldzinsen aufgrund der Finanzierung des Kaufs einer gebrauchten Wohnung zur Eigennutzung beträgt der Anteil 40 vH. Modernisierungsinvestitionen aus Anlaß des Erwerbs einer Gebrauchtwohnung sind wie Neubauinvestitionen zu behandeln. Das Baukindergeld gemäß § 34 f Einkommensteuergesetz wird verdoppelt. Hiervon ist ein Betrag in Höhe der jeweiligen Vermögensteuerschuld abzusetzen. Die Einkommensgrenze beim Baukindergeld entfällt. Die Vorkostenregelung des § 10 e VI Einkommensteuergesetz entfällt ebenso wie die bisherige Grundförderung.

41* Beim Vorschlag der Kommission liegen die Akzente auf einer möglichst sachgerechten Ausgestaltung des Nachteilsausgleichs für den Eigennutzer und auf einer zugleich wohnungspolitisch und familienpolitisch begründeten Aufstockung des Baukindergeldes. Für die erste Aufgabe ist allein der Schuldzinsenabzug eine geeignete Lösung. Da der auszugleichende Nachteil - die Nicht-Teilhabe an einer Steuervergünstigung für die Mietwohnung – ein progressionabhängiger Nachteil ist, muß auch der Ausgleich progressionsabhängig sein, der Schuldzinsenabzug also von der Steuerbemessungsgrundlage vorgenommen werden. Ferner müßte es ein Schuldzinsenabzug sein, der allein dem Anteil nach begrenzt wäre und weder dem Betrage noch der Zeit nach. Die Benachteiligung eines Eigennutzers ist bei gegebener Iuvestitionsförderung für die Mietwohnung allein abhängig von der Eigenfinanzierungsquote des Investors uud von der Inflationskomponente im Zins. Beides berücksichtigt der dem Betrage und der Zeit nach unbegrenzte Schuldzinsenabzug. Eine Begrenzung dem Anteil nach ist unumgänglich, da auch die Investitionsförderung für die Mietwohnung nicht auf eine effektive Steuerbelastung von Null hinausläuft, jedenfalls nicht in den Fällen, auf die die Förderregelung ausgerichtet sein soll. Bei der von der Kommission befürworteten künftigen Ausgestaltung der Abschreibungsregelungen für Mietwohnungen – lineare Abschreibung in 25 Jahren - wäre im Falle des Neubaus ein Anteil von 60 vH der Schuldzinsen zum Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage zuzulassen. Der Selbstnutzer behält dann hinsichtlich des eigenfinanzierten Teils seiner Wohnung den Vorteil aufgrund des Konsumgutprinzips. Hinsichtlich des fremdfinanzierten Teils wird er so gestellt – nicht schlechter, aber auch nicht besser - wie der dauerhafte Eigentümer einer Mietwohnung, Mit zunehmender Entschuldung wird das weniger vorteilhafte zweite Regime mehr und mehr abgelöst durch das erste. Eine Einkommensgrenze ist in keinem Falle begründbar, wohl aber eine Berücksichtigung der meist vermögensabhängigen Nutzung der Vorteile aus der Steuerfreiheit der impliziten Eigenkapitalerträge des selbstgenutzten Wohneigentums. Auch deshalb ist die Ausgestaltung als Schuldzinsenabzug sinnvoll. Fallbeileffekte werden vermieden. Da eine hohe Eigenfinanzierungsquote wegen des nur begrenzten Schuldzinsenabzugs steuerlich immer noch vorteilhafter bleibt als die Verschuldung, gilt weiterhin: Ein Konsumgut kauft man nicht auf Abzahlung, wenn man sich die Barzahlung leisten kann. Der Übergang zum Schuldzinsenabzug bringt daher für vermögende Haushalte trotz des Verzichts auf eine Einkommensgrenze keine steuerliche Besserstellung gegenüber bisher. Für vermögende Haushalte ohne sehr hohe Einkommen gibt es sogar eine – gewollte – Schlechterstellung. Für eine Einkommensgrenze beim Baukindergeld gibt es ebenfalls keine Rechtfertigung, wohl aber für eine Vermögensgrenze. Eine Anlehnung an die Vermögenssteuer wäre einfach und sachgerecht. Die vorgeschlagene Regelung führt nach Einsetzen der Vermögensteuerpflicht bis zum (allmählichen) Auslaufen des Anspruchs auf Baukindergeld praktisch zu

Voraussetzungen für eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes aus. Soweit die Objektförderung wohnungssozialpolitisch auf Problemgruppen bezogen werden soll, gibt es derzeit für eine Mitfinanzierungskompetenz

des Bundes keine verfassungsrechtliche Ermächtigung.

Daß der Bund im Rahmen der Vergabemodalitäten inhaltlich auf die Wohnungsbauförderung in den Ländern keinen Einfluß nehmen soll, ist weder wohnungspolitisch sinnvoll noch verfassungsrechtlich geboten. Die wirtschafts- und strukturpolitischen Ziele, die durch Finanzhilfen verwirklicht werden sollen, können von Bund und Ländern gemeinsam verfolgt werden. Es kommt dabei dem Bund zu, diese Ziele zusammen mit den Ländern festzulegen, ohne die Investitionsentscheidungen, welche Sache der Länder bleiben, zu bestimmen. Eine diesbezügliche Klarstellung in Art. 104 a IV GG wäre wünschenswert.

- 46* An der Bundeskompetenz für das Wohngeld und an seiner Finanzierung durch Bund und Länder auf der Basis eines Geldleistungsgesetzes sollten keine Änderungen erfolgen. Allerdings sollte das Wohngeldgesetz durch die Einführung eines kommunalen Zusatzwohngeldes an teuren Standorten ergänzt werden. Die Mittel hierfür sollten von den Kommunen selbst aufgebracht werden. (Eine Minderheitsmeinung hierzu wird in Ziffer 6238 vertreten.)
- 47* Das Auslaufen und der Abbau von Bindungen im Bestand von Sozialwohnungen sollte zumindest zum Teil dadurch aufgefangen werden, daß die Kommunen bundesgesetzlich verpflichtet werden, Belegungsrechte an Bestandswohnungen aufzukaufen. Die Mittel, die hierfür erforderlich sind, können nach geltendem Verfassungsrecht allein von Gemeinden und Ländern aufgebracht werden. Der Bund ist im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs dazu aufgerufen, den Ländern finanzielle Kompensation zu verschaffen.

einer Verdopplung der Vermögensteuer. Eine Einkommensgrenze für die Anspruchsberechtigten wäre Ausdruck der Willkür aus fiskalischen Gründen.

42* Die Kommissionsmeinungen zur Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums blieben kontrovers. Eine Minderheit der Kommission teilt zwar die Einsicht, daß ein Schuldzinsenabzug adäquat wäre, hält es jedoch zur Vermeidung staatlicher Steuerausfälle für erforderlich, zusätzliche Begrenzungen des Schuldzinsenabzugs einzuführen (Ziffer 9307). Eine andere Minderheit wendet sich gegen den Ansatz, das selbstgenutzte Wohneigentum, soweit es fremdfinanziert ist, in steuerlicher Hinsicht mit dem Mietwohnungsbau zu vergleichen. Sie empfiehlt eine steuerliche Förderung von Schwellenhaushalten durch einen progressionsunabhängigen Abzug eines Förderbetrags von der Steuerschuld oder den Abzug eines Förderbetrags von der Bemessungsgrundlage unter gleichzeitiger Abschmelzung der Progressionswirksamkeit (Ziffer 9308).

Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auf dem Gebiet der Wohnungspolitik

- 43* Nach geltendem Recht und vor dem Hintergrund einer effizienten Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften ist eine Politik der Versorgung mit Wohnraum primär eine kommunale Aufgabe. Wird die Entscheidungskompetenz in der Wohnungssozialpolitik auf der Ebene der Gemeinden angesiedelt, so müssen die Kommunen dafür ausreichend mit Finanzmitteln ausgestattet werden.
- 44* Die historisch gezogenen Gemeindegrenzen können heute überörtliche Planungsaufgaben in einem einheitlichen Lebensraum erschweren dort wo Städte längst über ihre Grenzen hinausgewachsen sind und Stadt und Umland eine sozio-ökonomische Einheit bilden. Die Planungshoheit der Gemeinden verpflichtet diese bisher nicht, überörtliche Planungsentscheidungen örtlich umzusetzen. Angesichts der zunehmenden Wohnungsmarktprobleme in Ballungsgebieten wird vorgeschlagen, den Planungshorizont der Gemeinden als Maßstab ihrer Planungspflicht in § 1 III BauGB durch die Bindung an bestimmte überörtliche Zielvorstellungen zu erweitern. (Eine Minderheitsmeinung hierzu in Ziffer 4230.)
- 45* An der bisherigen Praxis des Bundes, Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau auf der Basis des Art. 104 a IV GG bereitzustellen, bestehen hinsichtlich der Voraussetzungen wie der Vergabemodalitäten verfassungsrechtliche Zweifel.

Soweit sich die Objektförderung künftig auf strukturpolitische Ziele beschränkt, reicht Art. 104 a IV GG in seinen verfassungsrechtlichen

Personen- und Schlagwortverzeichnis

(Die Zahlen beziehen sich auf die Textziffern)

Abschreibung

- Baudenkmale 8148
- Buchwertverknüpfung 8141
- Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen 8148
- Gewerbebauten 8114ff, 8129ff
- Industrieller Bereich 8114ff, 8129ff
- Liquidität 7201
- Mietwohnungsbau 3309, 7201, 8104, 8114ff, 8124f, 8126ff, 8129ff, 8139ff, 9110ff, 9120ff, 9144ff
- Modernisierungs- und Erhaltungsinvestitionen 8114 ff, 8124 f, 8126 ff, 8129 ff, 8145 ff
- ökonomische Abschreibung 8116, 8124, 8127, 9112
- Sofortabschreibung 8116, 8124
- Sozialer Wohnungsbau 7201

Allokationspolitik 4108ff, 4117

s. auch "externe Effekte", "Besteuerung" Änderungskündigung 5116, 5123f, 5401,

5501 Andreß 6106

Angebotsflexibilität 1102 f, 1106

Ankaufsrechte der Kommunen 4237

 $Aufgaben verteilung in der Wohnungspolitik\\10001\,ff$

- Finanzierungskompetenz 10101, 10104
- Gesetzgebungskompetenz 10101 f
- Verwaltungskompetenz 10101, 10103

Baugebot 4240

Baukindergeld 3310, 3317, 3402, 7201, 7209 f, 7313, 9103, 9128 f, 9136, 9211, 9302 f, 9306 ff

Baukosten 1311, 2301, 3402 Bauland 1108, 1307, 4101 ff

 Baulandausweisung 1108, 3112, 3402, 4101 ff, 4110 ff, 4203 ff, 4221 ff, 4241 ff,

- Baulandhortung 4119ff, 4211
- Baulandpreise 1311, 2301, 4105, 4115, 8205
- Entwicklung des Baulandmarktes 4105 Bauleitplanung 4107, 4117, 4221, 4223,

10204, 10207 f Baunutzungsverordnung 4230 f

Baurechte 2106, 3402, 4101 ff, 4110, 4116f, 4241 ff

Bausparen

- Bansparförderung 3311 f, 3320, 3321 ff, 3402, 7202 ff, 7307, 9143
- s. auch "Sparförderung"
- Kreditvolumen 7103
- Mitnahmeeffekte 7207
- Risiko 7106, 7111

Bautätigkeit 2104 ff, 2304, 4105 f

- Modernisierung 1309
- Neubau 1308, 2106, 2304
- Sozialer Wohnungsbau 2106, 2304
- Zinsabhängigkeit 1105, 7310

Bebauungsplan 4107, 4230, 4237, 4240, 10208

Belegungsrechte 3402, 5412, 6001, 6121ff, 6203, 6210ff, 6216ff, 10102

- Auwahlkriterien und Vergabeverfahren 6218
- Bestandsschutz 6220, 6224
- Finanzierungskompetenz 10224
- Gesetzgebungskompetenz 10223
- Kosten 6222 f
- Mietvorteile 6221
- Nutzen 6222
- staatliche Kompensation 6219

Beleihungsquote 7109

Bestandsschutz 1109 f, 1211, 3104, 5102, 5104, 5110 ff, 5127, 5401 ff, 5416 ff, 5421 ff

- Änderungskündigung 5116, 5123 f, 5401, 5501
- außerordentliche Kündigung 5421 ff, 5431
- befristetes Mictverhältnis 5416ff, 5421ff

- Belegungsrechte 6220, 6224
- berechtigtes Interesse des Vermieters 5401
- Eigenbedarf 5112, 5403 ff, 5414
- Einliegerwohnraum 5411
- Eintritt von Ehegatten und Familienangehörigen 5401, 5431 ff
- Eintritt von Erben 5401, 5422 f
- fristlose Kündigung 5402, 5414
- Hinderung wirtschaftlicher Verwertung 5407ff, 5414
- Kündigungserklärung 5405, 5413 ff, 5428
- Kündigungsfristen 5112, 5415
- qualifizierter Zcitmietvertrag 5113, 5417 ff
- Räumungsprozeß 5115, 5405, 5433 ff
- Sozialklausel 5112f, 5205, 5406, 5409, 5412, 5416, 5420, 5423, 5424 ff
- Studenten- und Jugendwohnheim 5412, 5429
- Teilkündigung von Nebenräumen 5113, 5410
- unbefristetes Mietverhältnis 5401 ff, 5421 ff
- Vermietung zum vorübergehenden Gebrauch 5412
- Vertragspflichtverletzung 5402
- Vorkaufsrecht 5111, 5432
- s. auch "Umwandlung"
- Wartefrist 5406, 5409
- Werkswohnungen 5417 f
- Zwangsvollstreckung 5433 ff
- Besteuerung 1310, 3402, 8001 ff
- Abschreibung
- s. "Abschreibung"
- Buchwertverknüpfung 8141
- Cash-Flow-Besteuerung 8116, 8122
- effektive Steuerbelastung 8113, 8114ff, 8131ff
- Effizienz 8002, 8102 ff, 8109 ff, 8122
- Einheitswert 8208 f. 8210 ff
- Einheitswertabhängige Steuern 8210 ff
- erforderliche Bruttorendite 8111 ff, 8114ff, 8126, 9114, 9118, 9127
- Gesetzgebungskompetenz 10202
- Grund und Boden
- s. "Grundsteuer", "Grunderwerbsteuer"
- Immobilienfonds 8149 ff
- Inflation 8103, 8129 ff, 8137, 9112 ff, 9144ff
- Inzidenz 8002, 8101, 8106 ff, 8109, 8128
- Mietwohnungsbau 8101 ff, 9109 ff
- Modernisierung und Instandsetzung 8103,
- Reinvermögenzuwachsbesteuerung 8116, 8122f

- selbstgenutztes Wohneigentum
- s. "Wohneigentumsförderung"
- Spekulationsfrist 8143
- Steuerparadoxon 8127
- stille Reserven 1208, 1211, 9122f
- Umfang der Steuervergünstigungen 3310ff
- Veräußerungsgewinne 8004, 8104, 8119, 8122, 8132, 8139 ff, 9124
- Verlustverrechnung 1209, 1211, 3309. 8104, 8150 ff

Betriebskosten

- Entwicklung 2108
- Umlegung von Betriebskosten 5120, 5530

Bevölkerung 2102 ff, 2107, 3112

Bewilligungsmiete 3307, 5602, 6102

Boden

s. "Bauland"

Bodenvorratspolitik 4235 f., 4237 ff

Bodenwertsteuer 8203 ff

Börsch-Supan 6115

Buchholz und Hubert 8114

Buchwertverknüpfung 8141

Bürgschaft

- bei Belegungsrechtserwerb 6219
- Kreditbürgschaft 7309 ff, 7316
- zur Kapitalkostensenkung 6210f, 6217
- zur Liquiditätsentlastung

Busch-Geertsema und Ruhstrat 2201

Eekhoff 9205

effektive Steuerbelastung 8113, 8114ff, 8131 ff

Effizienz

s. "Allokationspolitik", "externe Effekte", "Besteuerung"

Eigenbedarf 5112, 5403 ff, 5414

Eigenheiten des Wohnungsmarktes 1101 ff

Eigentümerquote 2301 ff

Einheimischenmodell 4237 ff

Einheitswert 8208 f, 8210 f

Einkommensgrenzen 3306, 5102, 5603, 6105ff

einkommensorientierte Förderung 3402, 6109, 6202, 6214f

Entwidmung 4240

erforderliche Bruttorendite 8111 ff, 8114 ff, 8126, 9114, 9118, 9127

Erschließungsbeiträge 4212 ff

Erschließungsvertrag 4218

Erstarrungsprinzip 6102 f

Europäische Union 7108, 8201

Externe Effekte 1113, 3105, 4109, 8148, 10106, 10221

F+B Forschung und Beratung 5512 Fehlbelegung 5603, 6106f, 6109, 6213, 6224 Filtering-Prozeß 1104, 1301 ff, 2203

Finanzausgleich

- Gemeindefinanzausgleich 4113, 4203 ff, 4210, 4225, 6123, 6216, 10102, 10104, 10203, 10215
- Länderfinanzausgleich 10104, 10203, 10215, 10220
- vertikaler Finanzausgleich 10215, 10224 Finanzhilfen 3310ff, 10211f, 10214ff Finanzierung 1111, 3109, 3402, 7101 ff fiskalischer Föderalismus 10105f Flächennutzungsplan 4107, 10208 Folgekostenvertrag 4218, 4220 Folgelasten 4110, 4113, 4204 ff, 4212 ff, 4217ff

Förderung

- s. auch "Besteuerung", "Wohneigentumsförderung", "Sozialer Wohnungsbau", "Wohngeld", "Belegungsrechte", "Bausparen", "Sparförderung"
- Entwicklung 3310
- Struktur 3310
- Umfang 3301 ff
- Verteilungswirkungen 3321 ff

Förderwege im sozialen Wohnungsbau

s. "Sozialer Wohnungsbau"

Geldvermögensbestände 7104f Grund und Boden

s. .. Bauland"

Grunderwerbsteuer 8201 ff

Grundsteuer 4211, 4215 f, 8203 ff, 8210, 8214

Haus- und Grundeigentümer 2305 Hauser und Berntscn 6106

Haushalte

- Haushaltsgröße 2103 f
- Zahl der Haushalte 2103f, 2107

Hener 1112

Hypothekenversicherung 7109

Immobilienfonds 8149ff Indexmiete 5118, 5221

Inflation s. "Besteuerung", "Wohneigentumsförderung", "Liquidität"

Infrastruktur 4107 ff, 4118, 4212 ff Investitionsgutlösung 9105, 9204ff

Jakob 8211

Kapitalkosten 3307 f, 5120, 5531 Kappungsgrenze 5117, 5124, 5203, 5509 Keuschnigg 8107

Kirchhoff 9201, 92061

Konsumgutlösung 3109, 9101, 9104 ff, 9133, 9144ff, 9201ff, 9301, 9306, 9308

Kostenmiete 1206ff, 3303, 3307, 5601, 6102,

6104,6107 Kredit

- Kreditrationicrung 7117ff

- Kreditvolumen 7103

Kündigungsschutz

s. "Bestandsschutz"

Liquidität 1211, 7101, 7105, 7211, 7301 ff - Inflation 7112 ff, 7117 ff, 7308 ff

Marktversagen

s. "externe Effekte"

- Bewilligungsmiete 3307, 5602, 6102

- Entwicklung der Miete 1214, 1309, 2108f,
- erwartete Mietsteigerung 1207, 1211, 5129
- Indexmiete 5118, 5221
- Kostenmiete 1206ff, 3303, 3307, 5601, 6102, 6104, 6107
- Mietausgaben 2108, 2203
- Mietbelastung 2108
- Normalmiete 6227 ff, 6239, 6241, 6243
- rechnerische Mindestmiete 1202 ff
- regionale Differenzierung 2109
- Staffelmiete 5118, 5532
- Vergleichsmiete

s. "Vergleichsmietensystem" Mieterhöhungsverfahren 5116ff, 5501ff

- Ausnahmetatbestände 5533
- Indexmiete 5118, 5221
- Modernisierung 5119, 5401, 5522 ff, 5526 ff
- Staffelmiete 5118, 5532
- Umlegung von Betriebskosten 5120, 5530
- Umlegung von Kapitalkosten 5120, 5531
- Vergleichsmieteverfahren
- s. "Vergleichsmietensystem"

Mietpreisüberhöhung 5303

Mietrecht 3325 f, 3402, 5101 ff, 6205

s. auch "Bestandsschutz", "Mieterhö-

- hungsverfahren" - Abriß der Entwicklung 5103 ff
- Betroffenheit unterschiedlicher Mietergruppen 5133f
- Eigentumsgarantie 5108, 5509, 5801
- Gesetzgebungskompetenz 10201
- Grundsätzliches zu einer Reform 5201 ff, 5206
- Neue Länder
- s. "Neue Länder"

- Rahmen einer Reform 5901
- Sozialer Wohnungsban 5102, 5121, 5601 ff
- Sozialpflichtigkeit des Eigentums 5101 f. 5105, 5108, 5801
- Verhältnis der Mietvertragsparteien 5135 f
- Vertragsfreiheit 5101 f, 5108, 5301, 5532,
- Zweckentfremdungsverbot 4232 ff, 5102,

Mietspicgel 5117, 5506, 5510 ff, 5516 f, 6108 Migrationsexternalität 10106, 10221 Modernisierung

- Abschreibung 8114 ff, 8124 f, 8126 ff, 8129ff, 8145ff
- Bautätigkeit 1309
- Duldungspflicht des Mieters 5106, 5401, 5522f
- Fördervolumen 3311 f, 3318
- Mieterhöhung 5119, 5401, 5522ff, 5526ff Möglichkeiten der Wohnungspolitik 3101 ff

Neue Länder 5701 ff

- Bestandsschutz 5122, 5702 f
- Finanzierung 7301
- Miete 5122, 5704 f
- sozialer Wohnungsbau 10212
- Vermögenspolitik 3109

Niederberger 5402, 5403, 5404, 5407, 5410, 5414, 5416, 5417, 5425, 5426, 5433

Obdachlosigkeit 2201, 3201 Objektförderung s. "Sozialer Wohnungsbau" Ordnungspolitik 3103, 3401 f

Planung 1112, 3105, 4107 ff, 4116, 4118, 4221 ff, 4228 ff, 10204 ff Public Private Partnership 4241

Raumordnung 1112, 2301, 3105, 4107, 4223ff, 10204ff

Räumungsprozeß 5115, 5405, 5433 ff Rendite

- erforderliche Bruttorendite 8111 ff. 8114ff, 8126, 9114, 9118, 9127
- fehlendes Renditekalkül 1201

Risiken

- s. auch "Bürgschaft"
- bei Belegungsrechten 6211, 6219
- Kapitalmarktrisiko 7110ff
- Kreditausfallrisiko 1111, 7106f, 7109f, 7117ff, 7305, 7309
- Kursrisiko 7111
- Politikrisiko 1211
- Zinsänderungsrisiko 7110 ff

Scheingewinnbesteuerung 8129 ff, 8137, 9112ff, 9144ff

Schmidt-Futterer und Blank 5303

Schuldzinsenabzug

- s. "Wohneigentumsförderung"
- selbstgenutztes Wohneigentum
- s. "Eigentümerquote", "Wolineigentumsförderung"

Sonderausgaben 3312, 3317, 3402, 7201. 7209 ff, 9103, 9127 ff, 9142, 9144 ff, 9203, 9302, 9304ff, 9307f

Sonderwohngeld 6213, 6240

Sozialer Wohnungsbau 3402, 6001, 6101 ff. 6207 ff, 6212 ff, 6224

- Abschreibung 7201
- Bautätigkeit 2106, 2304
- Bewilligungen 2106
- Bewilligungsmiete 3307, 5602, 6102
- Dritter Förderweg 6108, 6202, 6209, 6215, 10212, 10216, 10224
- Einkommensgrenzen 3306, 5102, 5603, 6105ff
- einkommensorientierte Förderung 3402, 6109, 6202, 6214 f
- Entwicklung 3302 ff
- Erstarrungsprinzip 6102 f
- Erster Förderweg 6108, 6110, 6202, 10212
- Fehlbelegung 5603, 6106f, 6109, 6213,
- Finanzierungskompetenz 10211 ff
- Fördervolumen 3311 f, 3314 ff, 3321 ff,
- Gesetzgebungskompetenz 10211
- Kostenmiete 1206 ff, 3303, 3307, 5601, 6102, 6104, 6107
- Mietrecht 5102, 5121, 5601 ff
- Planungs- und Entscheidungskompetenz des Bundes 10216ff
- Vereinbarte F\u00f6rderung
- s. "Dritter Förderweg"
- Verteilungswirkungen 6105 f. 6202
- Verwaltungskompetenz 10211
- Wohneigentumsförderung 6110, 6206,
- Zweiter F\u00f6rderweg 6108, 6110, 6202, 10212, 10216
- Sozialklausel 5112 f., 5205, 5406, 5409, 5412. 5416, 5420, 5423, 5424ff
- Sozialpolitik 3106 f, 3111, 3201, 3402, 6221, 10106

Sparerfreibetrag 3402, 7207, 9108, 9137 ff,

Sparförderung 7202 ff, 7209, 7305 ff

- s. auch "Bausparen"
- Arbeitnehmersparzulage 7205 f

- Vermögenswirksame Leistungen 7205 f
- Wohnungsbauprämien 7204, 7206

Spekulationsfrist 8143

Staatsversagen 1114f, 1211, 3112, 3324ff, 3401.5106ff

Städtebauliche Durchführungs- und Erhaltungsmaßnahme 4237

Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme 4209, 4213, 4220, 4237, 8148

Städtebaulicher Vertrag 4218, 4220

Städtebaupolitik und -recht 1113, 3311, 3318, 3402, 4201f, 6208

Staffelmiete 5118, 5532

Stahl 2203

Steiner 4224

Steuer

s. "Besteucrung"

Steuerparadoxon 8127

Steucrsatzarbitrage 9120ff, 9141

Steuertraglast 8002, 8101, 8106ff, 8109, 8128

stille Reserven 1208, 1211, 9122f Subjektförderung

s. "Wohngeld"

Subsidiaritätsprinzip 10105 f, 10210

Teilmärkte

s. Wohnungsteilmärkte

Ulbrich 2104 f, 2201, 2202, 2303

Umlegung 4237, 4240, 8202

Umwandlung 3327, 5111, 5406, 5408f

Veräußerungsgewinne 8004, 8103f, 8119, 8122, 8126, 8132, 8139 ff, 9124

Verdichtungsmaßnahmen 4240

Vereinbarte Förderung 6108, 6202, 6209, 6215, 10212, 10216, 10224

Vergleichsmietensystem 1307, 5117 ff, 5501 ff

- s. auch "Mieterhöhungsverfahren"
- Begründung des Erhöhungsverlangens 5510ff
- Herabsetzung der Miete 5521
- Kappungsgrenze 5117, 5124, 5203, 5509
- Mietspiegel 5117, 5506, 5510ff, 5516f,
- Sachverständigengutachten 5510, 5514, 5516
- Verfahren 5518ff
- Vergleichsmiete 5303, 5501, 5505 ff, 5510ff, 6108
- Vergleichsobjekte 5510, 5515
- Wartefrist 5503
- wirtschaftliche Auswirkungen 5123 ff

- Verlustverrechnung 1209, 1211, 3309, 8104, 8150ff
- Vermögenspolitik 3109, 3402, 7202 ff, 7209. 7305 ff. 8143, 9122

Vermögenswirksame Leistungen 7205 f Verteilungspolitik 4108, 4117, 6105 f

s, auch "Sozialpolitik"

Vorhaben- und Erschließungsplan 4202, 4208, 4220

Vorkaufsrecht 5111, 5432

s. auch "Umwandlung"

Vorkostenregelung 9103, 9302, 9306

Vorsparförderung

s. "Sparförderung"

Wohneigentumsförderung

- s. auch "Sparförderung", "Bausparen"
- Abbau der Liquiditätsbelastung 7304,
- Baukindergeld 3310, 3317, 3402, 7201, 7209f, 7313, 9103, 9128f, 9136, 9211, 9302f, 9306ff
- Diskriminierung des Wohneigentums 9109ff, 9116ff, 9134
- Erhöhung des Eigenkapitalanteils 7304ff
- Inflation 9112 f, 9116 ff, 9144 ff, 9306
- s, auch "Liquidität"
- Investitionsgutlösung 9105, 9204 ff
- Konsumgutlösung 3109, 9101, 9104 ff, 9133, 9144ff, 9201ff, 9301, 9306, 9308
- Progression der Steuerersparnis 9103, 9135, 9211, 9303ff, 9308
- Rechtfertigung der Förderung 1111, 3109, 3402, 9210f
- Schuldzinsenabzug bei Gebrauchtwohnungen 9132, 9302f, 9305ff
- Schuldzinsenabzug beim Neubau 9103, 9105, 9113f, 9119, 9302f, 9305ff
- Sonderausgaben 3312, 3317, 3402, 7201, 7209 ff, 9103, 9127 ff, 9142, 9144 ff, 9203, 9302, 9304ff, 9307f
- Sozialer Wohnungsbau 6110, 6206, 7312
- Sparerfreibetrag 3402, 7207, 9108, 9137ff, 9144 ff
- Steuersatzarbitrage 9120ff, 9141
- Umfang der Steuervergünstigungen 3311 f, 3317, 9103, 9129
- Vorkostenregelung 9103, 9302, 9306
- Wirkung der steuerlichen Förderung 9127ff
- Wohngeld 2203, 3402, 5502, 6001, 6111 ff, 6204f, 6221, 6225ff
- Behinderte 6119, 6236, 6241
- Einkommen 6112 ff, 6118, 6226, 6231
- Finanzierungskompetenz 10221 f

- Haushaltsgröße 6112, 6118, 6226, 6235, 6241
- Miethöhe 6112, 6115, 6226, 6227ff
- Normalmiete 6227 ff, 6239, 6241, 6243
- regionale Differenzierung 6116, 6226, 6237 ff, 10222
- Sonderwohngeld 6213, 6240
- Sozialhilfe 6114, 6233, 6242
- Volumen 3311f, 3319, 3321ff
- Wohnfläche 6226 f
- Wohngeldgrenze 6229, 6232
- Zusatzwohngeld 6221, 6224, 6237 ff, 10222
 Wohnungen
- Wohnflächenversorgung 2104, 2202
- Wohnungsausstattung 2202
- Anzahl der Wohnungen 2104

Wohnungsbauprämien 7204, 7206

Wohnungsmarkt

- Abriß der Entwicklung 2101 ff
- Eigenheiten 1101 ff

Wohnungsteilmärkte 1104, 1301 ff

- Abriß der Entwicklung 1307
- gestörter Verbund 1301 ff

Wucher 5302

Zoniertes Satzungsrecht 4211

Zusatzwohngeld 6221, 6224, 6237 ff, 10222

Zwangsvollstreckung 5433 ff

Zweckentfremdungsverbot 4232 ff, 5102, 5801

Zyklen

- Konjunktur und Wohnungsnachfrage 2105
- politischer Zyklus 3324ff
- Schweinezyklus 1105, 2105

Peter Bernholz / Friedrich Breyer

Grundlagen der Politischen Ökonomie

Band I der Grundlagen der Politischen Ökonomie stellt die wichtigsten Formen der Organisation wirtschaftlicher Lenkungssysteme (plan- versus marktwirtschaftliche Steuerung) und der Eigentumsordnung (privates versus öffentliches Eigentum an Produktionsmitteln) vor. Band II behandelt die Ökonomische Theorie der Politik als eine konsequente Anwendung wirtschaftstheoretischer Erklärungsprinzipien auf politische Entscheidungsprozesse.

Das Buch »ist übersichtlich konzipiert, didaktisch hervorragend aufbereitet und in eine gut lesbare Sprache gebracht. Formale Passagen halten sich in engen Grenzen und sind ebenfalls sehr verständlich angelegt.« *Studium* (1994), Nr. 54, S. 24 zu Band I

Band I: Theorie der Wirtschaftssysteme 3., völlig überarbeitete Auflage 1993. IX, 273 Seiten. Broschur.

Band II: Ökonomische Theorie der Politik 3., völlig überarbeitete Auflage 1994. XI, 280 Seiten. Broschur.



Egon Sohmen

Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik

»Dieses ausgezeichnete Lehrbuch ... ist für den fortgeschrittenen Studenten der Volkswirtschaftslehre gedacht, der gewisse Grundkenntnisse der Preistheorie schon erworben hat. ... Sohmen gehörte zu den bei uns gar nicht häufigen akademischen Lehrern, die das eigentlich Schwierige der ökonomischen Wissenschaft ganz in den Vordergrund gestellt haben, nämlich die Fähigkeit zum abstrakten, selbständigen Nachdenken über sehr konkrete und immer schon von der Gesellschaft gedanklich vorgeformte Probleme. ... Sohmens Lehrbuch ist eine gute Schulung für den, der diese Fähigkeit erwerben will. « C. C. von Weizsäcker in Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 113 (1977), S. 799–800

2., unveränderte Auflage 1992. XVI, 468 Seiten. Broschur.



J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen