



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Volkswirtschaftliche Analyse
zu den Wirkungen staatlicher
Investitionsanreize im Wohnungsbau**
mit Schwerpunkt steuerrechtlicher Instrumente
(degressive Abschreibung/Verkürzung der
linearen Abschreibung auf 30 Jahre)

Endbericht – Kurzfassung

Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums
für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Impressum

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)
Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)
Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);
Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);
Manfred Breuer; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius;
Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll;
Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Tillmann Neinhaus;
Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest;
Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner;
Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektberichte

Herausgeber:
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen
Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de
Alle Rechte vorbehalten. Essen 2009
Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Volkswirtschaftliche Analyse zu den Wirkungen staatlicher Investitionsanreize
im Wohnungsbau mit Schwerpunkt steuerrechtlicher Instrumente (degressive
Abschreibung/Verkürzung der linearen Abschreibung auf 30 Jahre)**

Endbericht – Kurzfassung – Oktober 2009

Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums

für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Volkswirtschaftliche Analyse zu den Wirkungen staatlicher Investitionsanreize im Wohnungsbau

mit Schwerpunkt steuerrechtlicher Instrumente
(degressive Abschreibung/Verkürzung der
linearen Abschreibung auf 30 Jahre)

Endbericht – Kurzfassung – Oktober 2009
Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums
für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Projektteam: Dr. György Barabas, Heinz Gebhardt,
Dr. Rainer Kambeck (Projektleiter), Tobias Kitlinski

Das Projektteam dankt Malte Döring, Karl-Heinz Herlitschke,
Lionita Krepstakies und Giesela Schubert für die
Unterstützung bei der Durchführung des Projekts.



Kurzfassung

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung hat im Auftrag des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen untersucht, welche makroökonomischen Effekte von einer beschleunigten Abschreibung bei Wohnungsneubauten ausgehen könnten. Dabei werden die Effekte einer Wiedereinführung der bis Ende 2005 gültigen „Abschreibung mit fallenden Staffelsätzen“ und eine Verkürzung einer linearen Abschreibung auf 30 Jahre geschätzt. Derzeit können die Kosten linear in Höhe von 2% des Buchwertes über einen Zeitraum von 50 Jahren abgeschrieben werden.

Auftragsgemäß wird eine Konzentration auf den Wohnungsmarkt in Nordrhein-Westfalen vorgenommen. Die Statistik über Baufertigstellung und Bauabgänge in Nordrhein-Westfalen weist für den Zeitraum 2005 bis 2008 pro neu gebautem Gebäude durchschnittliche Gesamtkosten in Höhe von 221.000 € aus; dieser Wert wird als Proxy für den durchschnittlichen Herstellungswert und damit als Proxy für den Buchwert eines Neubaus zu Beginn der Nutzungszeit verwendet. Von diesem Wert werden die abzuschreibenden Beträge der unterschiedlichen Abschreibungsverfahren berechnet. Die Differenz zwischen den Abschreibungsbeträgen zu denjenigen des Referenzwertes einer linearen Abschreibung bei einer Nutzungszeit von 50 Jahren werden mit verschiedenen Grenzsteuersätzen (30, 35 und 40%) multipliziert, um so die Steuerzahlungen zu bestimmen, die pro Investitionsprojekt vom Investor *weniger* an den Staat geleistet werden müssen. Multipliziert mit der Zahl der Neubauten, für die eine degressive Abschreibung zulässig ist, ergeben sich die gesamten jährlichen Steuermindereinnahmen des Staates.

Der Investitionsimpuls der Wiedereinführung einer beschleunigten Abschreibung wird aus den negativen Auswirkungen der Abschaffung dieser Regelung zum Ende des Jahres 2005 abgeleitet. Dabei wurden zwei Szenarien angenommen:

- 1. Szenario: Die negativen Auswirkungen werden alleine aus dem Vergleich der Zahl der Neubaufertigstellungen der Jahre 2008 und 2006 abgeleitet.
- 2. Szenario: Die negativen Auswirkungen werden aus einem Durchschnitt der Zahl der Neubaufertigstellungen der Jahre 2006 bis 2008 berechnet, allerdings mit einer Gewichtung, mit der der Zeitverzug von der Investitionsentscheidung bis zur Fertigstellung eines Gebäudes berücksichtigt wird; die im Jahr 2006 fertiggestellten Mietwohnungsneubauten werden mit 10%, die des Jahres 2007 mit 30% und die des Jahres 2008 mit 60% gewichtet.

Im Jahr 2008 wurden in NRW insgesamt 8.731 Neubauten weniger als im Jahr 2006 fertiggestellt, darunter 4.029 Gebäude, die Investoren nach der alten Regelung degressiv hätten abschreiben können. Bei diesen Gebäuden handelt es sich um gewerblich und von Privaten fertiggestellte Neubauten, die vermietet werden. Weil für letztere kein Einzelausweis in der Statistik vorliegt, werden approximativ von den insgesamt von Privaten fertiggestellten Neubauten die „Einzelhäuser“ abgezogen, wobei angenommen wird, dass diese vom Bauherrn selbst bewohnt und damit nicht vermietet werden.

Nach Information des IT.NRW zu den gesamten Kosten von Neubauten betragen die durchschnittlichen Kosten von in den Jahre 2005 bis 2008 fertiggestellten Neubauten 221.000 €. Multipliziert mit der Anzahl von 4.029 fertiggestellten Mietwohnungsneubauten ergibt sich dann im ersten Jahr nach der Abschaffung der degressiven Abschreibung zum 1.1.2006 ein gesamter negativer Effekt in Höhe von etwa 890 Mill. €. Diese Schätzung nutzen wir, um mit umgekehrtem Vorzeichen von einem positiven Impuls in dieser Größenordnung auszugehen, wenn die alte Regelung der beschleunigten Abschreibung mit gestaffelten Sätzen wieder eingeführt würde. Dabei ist natürlich zu beachten, dass wir bei dieser vereinfachenden Vorgehensweise davon ausgehen, dass andere Faktoren, die die Rahmenbedingungen für Investitionsentscheidungen mitprägen, unverändert bleiben. Wenn man den Rückgang der Fertigstellung von Neubauten der Jahre 2006, 2007 und 2008 (jeweils gewichtet) berücksichtigt, redu-

ziert sich der Impuls im Jahr der Wiedereinführung der beschleunigten Abschreibung auf 530 Mill. €; in diesem Fall beträgt die Differenz zu den gesamten Neubauten des Jahres 2006 5.149 Gebäude und zu den Gebäuden, die degressiv abgeschrieben werden konnten, 2.376.

Berechnungsgrundlage für Impulse aus der (Wieder-)Einführung der Abschreibung mit fallenden Staffelsätzen (degressive AfA)

Jahr	Gebäude insgesamt	Veränderung zum Vorjahr in %	Einzelhäuser (keine AfA möglich)	Gebäude, bei denen degressive AfA möglich	Anteil der Einzelhäuser an allen Neubauten	Anteil anderer Gebäude an allen Neubauten	veranschlagte Kosten			
							...der Neubauten insgesamt	...der Einzelhäuser	...aller anderen Häuser	... pro Gebäude, das degressiv abgeschrieben werden kann
					in %	in %	in 1.000 €			
2005	30.358		16.153	14.007	53,2	46,8	6.409.962	3.625.508	2.957.589	211
2006	27.700	-9	14.778	12.781	53,4	46,6	5.961.426	3.303.212	2.750.632	215
2007	25.447	-8	13.936	11.741	54,8	45,2	5.647.104	3.267.516	2.605.602	222
2008	18.969	-25	10.265	8.752	54,1	45,9	4.480.659	2.488.182	2.067.399	236
Mittelwert					53,9	46,1				221
Veränd. 2008/2006	-8.731			-4.029						
gewichtete Veränderung (2006-2008)/2006	-5.149	-18,6		-2.376						

Berechnungen und Darstellung: RWI; Basisdaten: IT.NRW (2008)

Mit der zusätzlichen Annahme, dass der Impuls bei Einführung einer linearen Abschreibung mit verkürzter Nutzungszeit von 30 Jahren im Vergleich zur Wiedereinführung der degressiven Abschreibung etwa halb so stark sein dürfte, ergeben sich dann die nachstehenden Impulse für die Neubauinvestitionen.

Die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Neubauinvestitionen werden mit dem RWI-Konjunkturmodell simuliert. Dabei lassen sich kurz- und mittelfristige Wirkungen unterscheiden. Die stabileren Ergebnisse liefert das RWI-Konjunkturmodell naheliegender Weise mit Bezug auf die kurze Sicht. Die konjunkturellen Effekte ergeben sich aus den positiven Effekten der zusätzlichen Neubauinvestitionen auf die gesamtstaatlichen Investitionen und damit auf die Zahl der Erwerbstätigen. Induziert wird damit auch eine Zunahme der privaten Einkommen, woraus wiederum positive Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage abgeleitet werden können.

Impulse für Neubauinvestitionen bei beschleunigter Abschreibung

Impuls	AfA-Verfahren	Degressive AfA (gestaffelte Sätze) Steuermindereinnahmen: 13,5 Mill. €/Jahr	Lineare AfA (30 Jahre) Steuermindereinnahmen: 9,0 Mill. €/Jahr
1. Szenario: Impulsberechnung durch Vergleich 2008/2006		891 Mill. €/Jahr	445 Mill. €/Jahr
2. Szenario: Impulsberechnung durch Vergleich (2006-2008)/2006		530 Mill. €/Jahr (siehe Schaubild)	265 Mill. €/Jahr

Berechnungen und Darstellung: RWI; Basisdaten: IT.NRW (2008)

Bei Szenario 1 würde die Einführung der degressiven Abschreibung einen Impuls für die Neubauinvestitionen in Höhe von 891 Mill. € bewirken. Dieser Impuls erhöht das reale BIP im Jahr nach der Einführung der beschleunigten Abschreibung um insgesamt rd. 930 Mill. €. Die Zahl der Erwerbstätigen steigt im Jahr nach der Einführung der beschleunigten Abschreibung um etwa 9.000. Der Finanzierungssaldo ist positiv, das heißt trotz der Mindereinnahmen des Staates auf Grund der geringeren Steuerzahlungen der Investoren ergibt sich wegen der über die gesamtwirtschaftlichen Effekte generierten zusätzlichen Steuereinnahmen ein positiver Saldo für die öffentlichen Haushalte. Im ersten Jahr nach Einführung der degressiven Abschreibung beträgt der Überschuss 600 Mill. €.

Auch wenn bei allen Größen in der mittleren Frist ein Nachlassen der induzierten positiven Effekte festzustellen ist, so kann doch festgestellt werden, dass der durch eine Wiedereinführung der degressiven Abschreibung induzierte positive Impuls durch die induzierten Neubauinvestitionen nicht nur weitere positive gesamtwirtschaftliche Effekte generiert, sondern dass die definitiv zunächst entstehenden Steuermindereinnahmen bei den Einkommen- und Gewinnsteuern schon im Jahr der Einführung der beschleunigten Abschreibung durch höhere Steuereinnahmen des Staates an anderer Stelle überkompensiert werden.

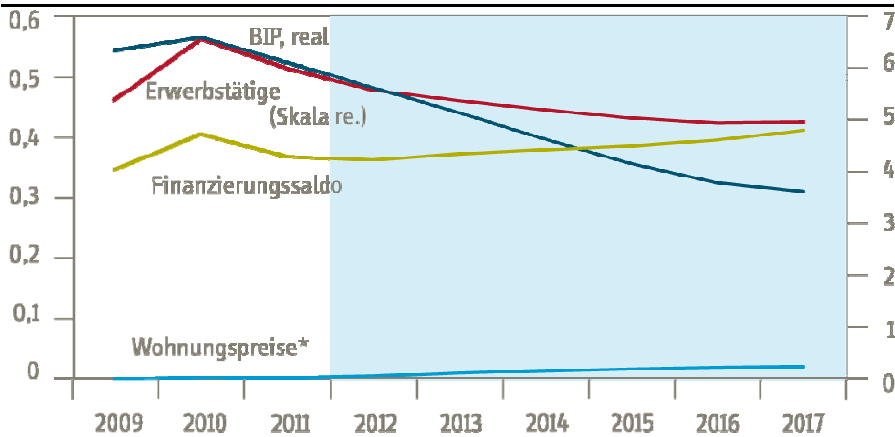
Die positiven Effekte auf die öffentlichen Haushalte ergeben sich aus der Annahme, dass die zusätzlichen Erwerbstätigen in vollem Umfang als sozialversicherungspflichtige Beschäftigte Einkommensteuern und Beiträge in die Sozialversicherungen zahlen. Insbesondere die Einkommensteuer reagiert wegen des progressiven Steuertarifs deutlich überproportional auf einen beschäftigungsbedingten Anstieg der Bruttolöhne und –gehälter (BLG): Eine Zunahme der BLG um 1%-Punkt führt zu höheren Einkommensteuern um 1,8%-Punkte. Weil der größte Teil des zusätzlichen Einkommens in den privaten Konsum fließt, werden hier noch einmal zusätzliche Verbrauchsteuerzahlungen (vor allem Mehrwertsteuerzahlungen) aus dem Einkommenszuwachs generiert; deren Zunahme ist zwar im Vergleich zum Anstieg der BLG leicht unterproportional, erklärt aber zusammen mit der zusätzlichen Einkommensteuer die deutliche Zunahme der gesamten Steuereinnahmen.

Die Zunahme bei der Beschäftigung führt zudem auch bei den Sozialversicherungskassen zu einem doppelt positiven Effekt: Einerseits werden von den zusätzlichen Erwerbstätigen Beiträge gezahlt und die steigenden Einkommen führen zu höheren Beitragszahlungen, andererseits sinken die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung, weil die Zahl der Transferempfänger zurückgeht. Dabei ergibt sich zumindest in den ersten Jahren nach Einführung der degressiven Abschreibung auch kaum ein Anstieg der Wohnungspreise.

Bei Szenario 2 ergibt sich ein geringerer Impuls aus der Einführung einer degressiven Abschreibung in Höhe von 530 Mill. €. Der induzierte Zuwachs beim realen BIP (+550 Mill. €) und bei der Beschäftigung (+5.400) fällt nun zwar deutlich kleiner aus, aber die „qualitativen“ Ergebnisse werden auch hier bestätigt: Bewirkt werden positive Effekte auf das BIP, die Beschäftigung und daraus folgend die Einkommen der Bürger steigen. Die öffentlichen Haushalte werden im Saldo entlastet (+350 Mill. € im ersten Jahr).

Gesamtwirtschaftliche Effekte einer (Wieder-)Einführung einer degressiven Abschreibung (mit gestaffelten Sätzen; Szenario 2, Impuls: 530 Mill. €) 2009 bis 2012; Tendenz bis 2017

Skala links: in Mrd. €, Skala rechts: in 1.000



Berechnungen: RWI. *Änderung Indexpunkte (Skala links).

Bei einer Verkürzung der Nutzungsdauer auf 30 Jahre ergeben sich ein AfA-Satz von 3.33% und jährliche Abschreibungsbeträge in Höhe von 7.367 €. Die gesamtwirtschaftlichen Effekte sind auf Grund des zu erwartenden geringeren Impulses aus den zusätzlichen Neubauinvestitionen deutlich geringer: Im 1. Szenario nimmt das reale BIP um rd. 460 Mill. € zu, die Zahl der Beschäftigten immerhin noch um gut 4.500. Auch hier ist der staatliche Finanzierungssaldo mit 295 Mill. € noch deutlich im Plus. Im 2. Szenario ergibt sich ein Impuls von 265 Mill. €, das reale BIP wird in diesem Fall im Jahr der Verfahrensänderung um rd. 276 Mill. € erhöht, die Zahl der Beschäftigten um knapp 2.700. Der Finanzierungssaldo weist immerhin noch einen Überschuss der Einnahmen in Höhe von 174 Mill. € aus.

Die Quantifizierungen aller Effekte in der langfristigen Perspektive sollten nicht „zu wörtlich“ genommen werden, weil das Modell eher auf die kurze Perspektive ausgerichtet ist. Hier geht es eher darum, eine Tendenz aufzuzeigen, die die für die kurze Frist ermittelten Ergebnisse bestätigen.

Die Einführung eines im Vergleich zu den derzeitigen gesetzlichen Regelungen beschleunigten Abschreibungsverfahrens ist für den Staat eine

geeignete Möglichkeit, positive Wirkungen auf die Investitionen in den Wohnungsbau auszulösen. Beschleunigte Abschreibungsverfahren sind dabei nur dann als „Steuervergünstigung“ oder „Subvention“ zu bewerten, wenn die dadurch mögliche steuerliche Erfassung der Wertminderung eines Investitionsobjektes die tatsächlich sich am Markt ergebende Wertminderung übertrifft. Weil alleine aus technischen, bürokratischen Gründen eine Vereinfachung stattfinden muss, spricht einiges dafür, Regelungen einzusetzen, die im Zweifel den Investor „bevorzugen“ und positive gesamtwirtschaftliche Auswirkungen auszulösen, statt die Bedingungen der privaten Investoren durch steuerliche Rahmenbedingungen zu verschlechtern.

Die Wiedereinführung einer beschleunigten Abschreibung sollte dauerhaft erfolgen, weil damit die Rahmenbedingungen für private Investitionsentscheidungen verbessert würden. Ein Hin und Her von zeitlich befristeten Investitionsanreizen führt letztlich nur zu einem komplizierteren Steuerrecht und im Zweifel auch zu Rechtsunsicherheit bei den privaten Entscheidern. Eine wiederholt nur temporär eingeführte Möglichkeit für beschleunigte Abschreibungen dürfte sich zudem in ihrer Wirkung irgendwann auch abnutzen und dann nur noch zu einem erhöhten Aufwand für die Steueradministration und die privaten Investoren führen.

Nicht nur eine dauerhafte Einführung eines beschleunigten Abschreibungsverfahrens ist aus unserer Sicht sinnvoll, sondern auch eine Erweiterung auf sämtliche Wohnungsbauinvestitionen. Es macht keinen Sinn, nur bei den Investitionen in Neubauten die Bedingungen zu verbessern und für die Investitionen in den Bestand bei der alten Regelung zu bleiben. Letztlich sollten für alle Arten von Bauinvestitionen die Bedingungen im oben beschriebenen Sinne verbessert werden. Dies hat vor allem den Vorteil, dass tendenziell auch die Marktgegebenheiten (wieder) verstärkt darüber entscheiden, in welchem Marktsegment sich ein Investor engagiert. Der Staat dürfte kaum über verlässliche Informationen verfügen, die eine „bevorzugte“ Behandlung bestimmter Investitionen rechtfertigen.

Damit widersprechen wir auch der häufig geäußerten Kritik, dass eine dauerhafte Einführung eines beschleunigten Abschreibungsverfahrens

Investitionen nach dem „Gießkannenprinzip“ fördern würde, ohne nach räumlichen Anforderungen oder nach nachgefragten Preissegmenten zu differenzieren. Die Beschreibung ist richtig, aber aus unserer Sicht eher ein Vorteil von beschleunigten Abschreibungsverfahren. Denn die Maßnahmen des Staates können dann so gestaffelt werden, wie es in einer sozialen Marktwirtschaft der Fall sein sollte: Zunächst kommt dem Staat die Aufgabe zu, die steuerlichen und sonstigen Rahmenbedingungen *für alle* privaten Investoren einheitlich so zu gestalten, dass möglichst gleiche Voraussetzungen für Investitionstätigkeiten geschaffen werden. Erst im zweiten Schritt sind stärker lenkende Maßnahmen zu ergreifen, insbesondere wenn es darum geht, externe Effekte zu internalisieren. Im nächsten Schritt könnten dann gezielte, sozialpolitisch begründete Maßnahmen erfolgen, mit denen aus gesellschaftlichen, demokratisch legitimierten Entscheidungen hervorgehende Ziele verfolgt werden können.

Alle genannten Schritte sind wichtige Elemente eines staatlichen Aufgabenkataloges. Es ist allerdings von fundamentaler Bedeutung, dass die Rahmenbedingungen stimmig sind, denn je besser diese sind, desto weniger lenkend und korrigierend muss der Staat bei den Investitionsentscheidungen von Privaten eingreifen, das gilt insbesondere auch für den Wohnungsbau.