

---

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

**„Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus“**

(Drucksachen 18/1136, 18/8044)

---

Dr. Claus Michelsen  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)  
Abteilung Konjunkturpolitik  
[cmichelsen@diw.de](mailto:cmichelsen@diw.de)

Berlin, 20. April 2016



## Vorbemerkungen

Mit dem Gesetzentwurf wird das übergeordnete Ziel verfolgt, das Wohnungsangebot in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt zu vergrößern und insbesondere den Mietwohnungsbau im unteren Qualitätssegment anzukurbeln. Dieses Ziel soll mit einer temporären Veränderung der Regeln nach §7b EstG erreicht werden, die eine Abschreibung von 35% der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten innerhalb der ersten drei Jahre nach Errichtung erlauben soll. Diese Möglichkeit soll regional, auf angespannte Wohnungsmärkte (ausgewiesen durch a) Mietstufen IV-VI, b) Mietpreisbremse nach §558 Abs. 2 Satz 2 und 3 BGB, c) abgesenkte Kappungsgrenze nach §558 Abs. 3 Satz 3 BGB) und temporär auf Gebäude die in den Jahren 2016-2018 genehmigt und bis 2022 fertiggestellt werden, begrenzt sein.

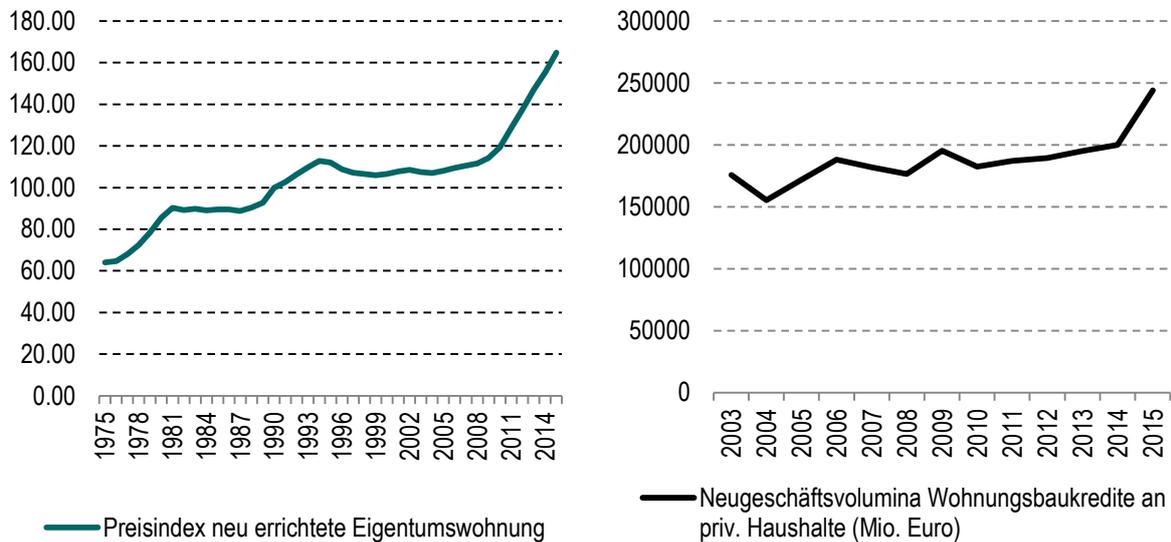
Grundsätzlich sind Investitionsanreize, insbesondere globale Anreize wie Sonderabschreibungen dann sinnvoll, wenn eine allgemeine Investitionszurückhaltung besteht, Investitionen aber dringend benötigt werden.<sup>1</sup> Zwar mangelt es in angespannten Wohnungsmärkten an Wohnraum, allerdings fehlen weder Investoren, noch fehlt notwendiges Kapital für die Finanzierung, wie die Statistiken zur Immobilienpreisentwicklung und zur Kreditvergabe eindrucksvoll belegen (vgl. Abbildung 1). Allein deshalb sind hohe Mitnahmeeffekte bei einer – wie derzeit angedacht – weit gefassten steuerlichen Förderung wahrscheinlich. Sonderabschreibungen können aber einen Beitrag zur Beseitigung der Wohnraumknappheit leisten, wenn die Regelungen hinreichend präzise Anreize für bislang untätige Investoren enthalten, ohne bereits aktive Investoren aus dem Markt zu drängen. Im Sinne der Zielgenauigkeit der Förderung und auch um Investoren mit mittleren Einkommen zu begünstigen, wäre eine Investitionszulage, wie sie bereits von einigen Ländern bspw. für den Eigentumserwerb gewährt werden, eine adäquate Alternative.

---

<sup>1</sup> Generell erscheint es an dieser Stelle widersprüchlich, einerseits Investitionsanreize mit Einführung der Mietpreisbremse und einer Absenkung der Kappungsgrenze zu reduzieren und danach andererseits steuerliche Vergünstigungen zu beschließen, die zusätzliche Impulse für den Neubau geben sollen. Zudem herrscht weitgehende Einigkeit in der Literatur, dass steuerliche Anreize wenig zielgenau bei der Lösung spezifischer Probleme sind, daher große Mitnahmeeffekte mit sich bringen und Investitionen nur unzureichend dorthin gelenkt werden können, wo der Bedarf am größten ist. Prominentes Negativbeispiel ist die Investitionsförderung in den 1990er Jahren in den neuen Ländern, deren Fehlsteuerung auch noch Jahre später erhebliche Probleme in der Stadtentwicklungspolitik verursachen, im Ergebnis sogar zum geförderten Abriss von Wohnungen geführt hat (Michelsen, C. und Weiß, D. "What happened to the East German housing market? A historical perspective on the role of public funding." *Post-Communist Economies* 22.3 (2010): 387-409; Michelsen, C. und Weiß, D. "Förderung des Wohnungsbaus und der städtebaulichen Entwicklung: Von der Lösung zum Problem?.", IWH Halle (2010): 311-333; Dohse, D., Krieger-Boden, C., Sander, B., & Soltwedel, R. (2002). *Vom Mangel zum Überfluss-der ostdeutsche Wohnungsmarkt in der Subventionsfalle* (No. 395). Kieler Diskussionsbeiträge.). Hingegen sind die Anreize bei der Denkmal-AfA hinreichend präzise, sodass hier ein Beitrag für höhere Investitionen in das kulturelle Erbe wahrscheinlich ist.

### Abbildung 1 – Preisentwicklung für Neubauwohnungen und Wohnungsbaukredite:

Index 1990=100 für Großstädte in Deutschland; Neugesäftsvolumina in Mio. Euro in jeweiligen Preisen



Quelle: bulwiengesa AG, Bundesbank.

Für die Beurteilung der Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahme im Sinne der Zielsetzung sind unterschiedliche Dimensionen relevant:

1. Wird das Wohnungsangebot insgesamt ausgeweitet?
2. Werden Wohnungsbauinvestitionen in ein niedrigeres Qualitätssegment umgelenkt?
3. Wird das Angebot in den Bereichen ausgeweitet, wo Nachfrage und Mieten besonders hoch sind?

Die eindeutige Beantwortung dieser Fragen ist mit großen Schwierigkeiten verbunden. Diese bestehen darin, dass die kontrafaktischen Entwicklungen ohne entsprechende Eingriffe in der Regel nicht bekannt sind. Belastbare empirische Studien zur kausalen Wirkung von Sonderabschreibungen auf die Bautätigkeit liegen daher bislang nicht vor. Die Effekte können somit nur auf Grundlage von Plausibilitätsüberlegungen beurteilt werden.

#### Zu den Effekten der vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen

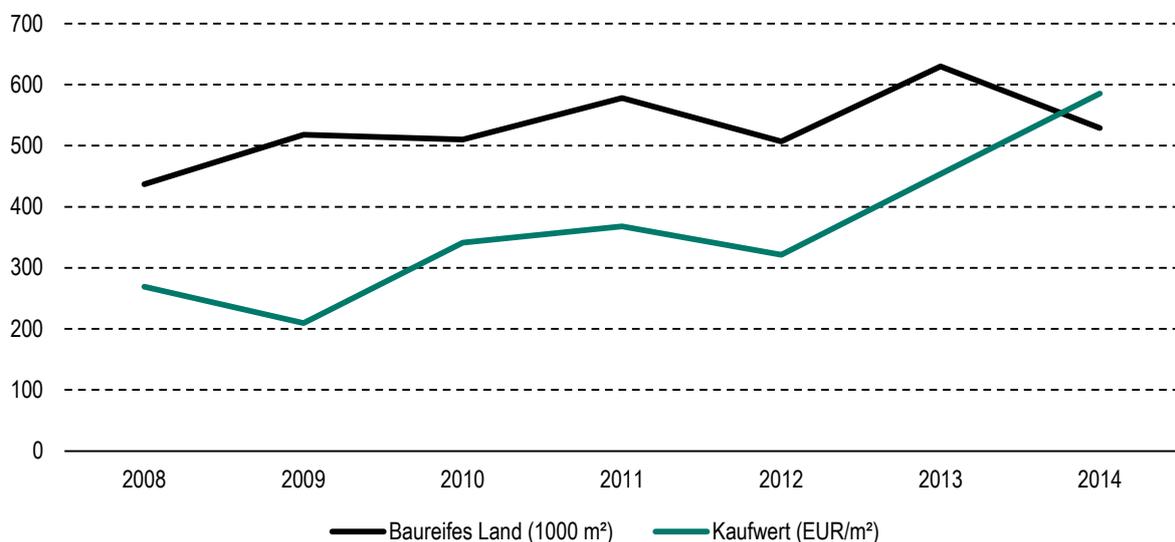
*Kommt es zu einer Ausweitung des Angebots?*

Die vorgeschlagene Förderung ist zeitlich und räumlich beschränkt. Beide Dimensionen sind auch bei der Beantwortung der Frage relevant, ob es zu einer Ausweitung des Angebots

kommen wird. Bauanträge aus dem Jahr 2016 und auch große Teile aus dem Jahr 2017 dürften regelmäßig auch ohne die Förderung gestellt werden. Dies ist deshalb anzunehmen, da zunächst ein Baugrundstück gefunden, eine Genehmigungsplanung erarbeitet und ein Genehmigungsverfahren zum Abschluss gebracht werden muss. Allein das Genehmigungsverfahren nimmt erfahrungsgemäß mehrere Monate in Anspruch. Der zeitliche Ablauf legt demnach nahe, dass mit zusätzlichen Effekten frühestens ab der Mitte der Förderperiode gerechnet werden kann – alle davor begünstigten Bauvorhaben dürften auch ohne eine Förderung durchgeführt werden.

### Abbildung 2 – Baulandpreise und veräußerte Flächen in Berlin:

In Wohngebieten in geschlossener Bauweise; Euro je m<sup>2</sup> Bauland; 1000 m<sup>2</sup> Bauland



Quelle: Statistisches Amt Berlin Brandenburg, eigene Berechnungen.

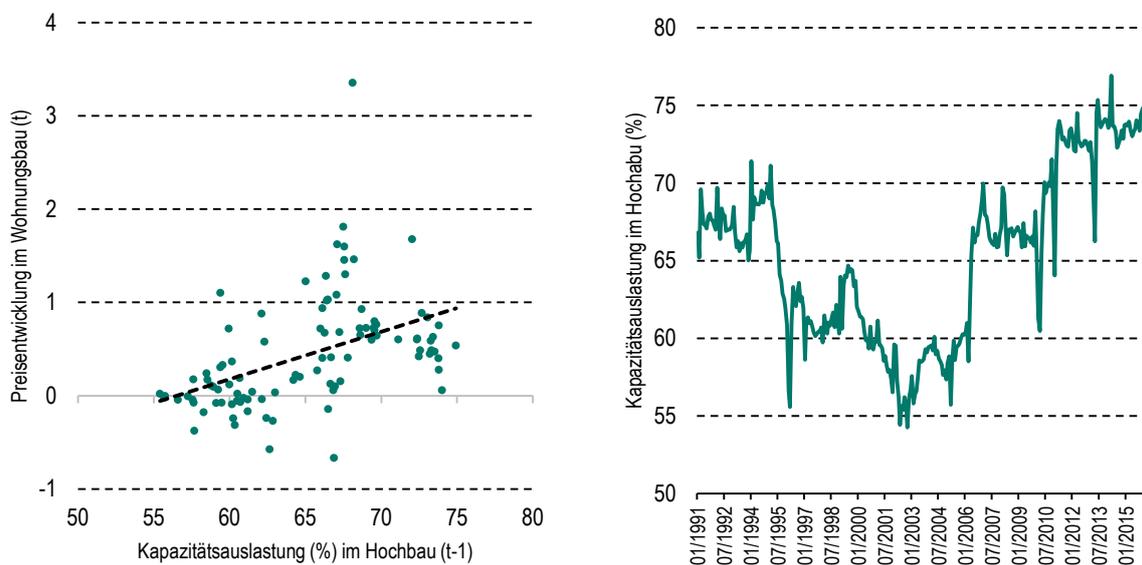
Die räumliche Beschränkung auf angespannte Wohnungsmärkte lässt allerdings weitere Zweifel an der Zusätzlichkeit ab dem 1.1.2016 genehmigter Wohnbauten aufkommen. Die Entwicklung der Baulandpreise legt nahe, dass dort wo die Nachfrage nach Wohnraum groß ist, erhebliches Interesse von Investorensseite besteht, Baugrundstücke zu erwerben. Beispielsweise haben sich die Baulandpreise in den zentralen Berliner Bezirken seit dem Jahr 2008 teilweise verdreifacht. Auch im Berliner Durchschnitt innerstädtischer Lagen ist das Angebot insgesamt kaum ausgeweitet worden, die Preise sind allerdings kräftig gestiegen, was für eine erhebliche Knappheit an geeigneten Bauflächen spricht (vgl. Abbildung 2 für Baulandpreise und veräußerte Flächen in Gebieten mit geschlossener Zeilenbebauung (typische Innenstadtlage)). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Wahrscheinlichkeit, dass

eine verfügbare Fläche ohne Förderung ungenutzt bleiben würde, relativ gering ist. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Förderung zusätzliche Nachfrage schafft und dies bei einem rigiden Angebot den Preisanstieg bei Bauland weiter verstärkt.

Hinzu kommt, dass die Kapazitäten der Bauwirtschaft derzeit sehr stark ausgelastet sind. In diesen Situationen kommt es typischerweise zu einem stärkeren Preisauftrieb (vgl. Abbildung 3). Zusätzliche Impulse durch veränderte Abschreibungsmöglichkeiten dürften daher auch in Teilen in höheren Preisen für Bauleistungen münden, auch wenn die Preissteigerungen derzeit nicht zuletzt aufgrund niedriger Rohstoffpreise vergleichsweise moderat sind.

### Abbildung 3 – Preisentwicklung und Kapazitätsauslastung

Kapazitätsauslastung in %; Preisänderungen gegenüber dem Vorquartal in %



Quelle: ifo Institut Konjunkturtest, Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

In der Gesamtschau ist daher bei der derzeitigen Ausgestaltung mit erheblichen Mitnahmeeffekten und – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der hohen Kapazitätsauslastung in der Bauwirtschaft – mit nur geringen Impulsen für die Bautätigkeit insgesamt zu rechnen.

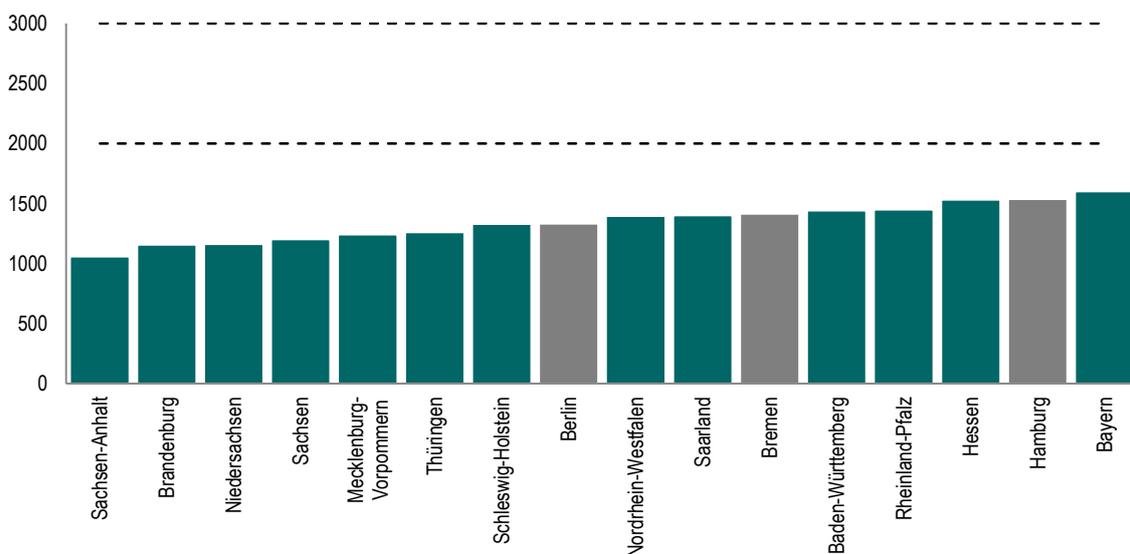
#### *Kommt es zu einer Verschiebung hin zum Niedrigpreissegment?*

Das Ziel der Maßnahme ist die zusätzliche Bereitstellung günstigen Wohnraums. Dies kann – wenn schon das Angebot insgesamt nur wenig ausgeweitet wird – durch eine Verschiebung von Bauvorhaben aus anderen Marktsegmenten in das Niedrigpreissegment erfolgen. Diese Lenkung soll mit einer Obergrenze der Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten herbeigeführt werden und eine Förderung von Luxusbauvorhaben (>3000 Euro Herstellungskosten je m<sup>2</sup> Wohnfläche) ausschließen.

Vor dem Hintergrund der bekannten Zahlen aus der Statistik der Baugenehmigungen sind auch hier erhebliche Zweifel an der Lenkungsfunktion des vorgeschlagenen Instrumentariums angebracht. Die *Herstellungskosten* im Geschosswohnungsbau sind je Quadratmeter Wohnfläche in allen Ländern und auch in den Stadtstaaten deutlich unterhalb der genannten Grenzen von 2000 bzw. 3000 Euro je Quadratmeter Wohnfläche (Kostengruppen 300 und 400, d.h. ohne Grunderwerb und Außenanlagen). Ein Großteil der Bauvorhaben dürfte daher ohne Anpassung der Qualität von der Förderung profitieren. Dementsprechend ist auch hier kein wesentlicher Impuls auf die Struktur der Bauvorhaben hin zu mehr Wohnungen im Niedrigpreissegment zu erwarten.

**Abbildung 4 - Herstellungskosten: Veranschlagte Baukosten im Geschosswohnungsbau (Durchschnitt)**

2014; Euro je m<sup>2</sup> Wohnfläche



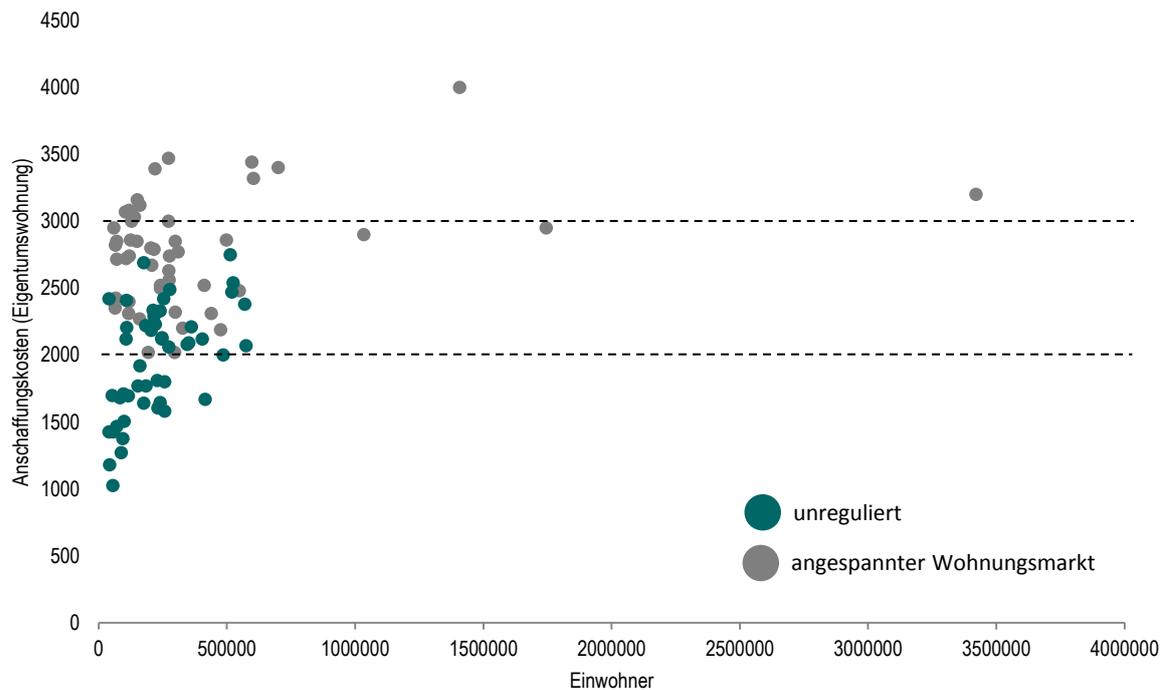
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt man mit Blick auf die *Anschaffungskosten*. Der Erwerb einer neu errichteten Eigentumswohnung abzüglich des Anteils für das Baugrundstück kann in den meisten Großstädten im Durchschnitt mit weniger als 3000 Euro je Quadratmeter Wohnfläche realisiert werden. Die meisten Wohnungen dürften daher auch ohne eine Anpassung der Qualität für eine Förderung in Frage kommen. Vielmehr besteht in vielen Städten auch noch erheblicher Preissetzungsspielraum für Projektentwickler. Angesichts der

Förderung dürften sich weitere private Investoren für einzelne Wohnungen interessieren und den starken Preisauftrieb im Neubausegment<sup>2</sup> weiter befeuern.

**Abbildung 5 - Anschaffungskosten: Eigentumswohnungen (Neubau) mittlerer Qualität in den 127 größten Städten**

2014; Euro je m<sup>2</sup> Wohnfläche, abzüglich Kaufwerte für Land (mittlere Lage; Annahme GFZ≈1), o. Nebenkosten



Quelle: bulwiengesa AG, Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

*Wird das Angebot in Gebieten ausgeweitet, wo Nachfrage und Mieten besonders hoch sind?*

Selbst wenn die Förderung den erhofften Lenkungseffekt entfaltet, ist ein niedriges Mietniveau in den Neubauten nicht gewährleistet. Vielmehr bedingen die hohen Baulandpreise in den gefragten Lagen eine relativ hohe Miete für die Neubauprojekte, damit diese für Investoren wirtschaftlich attraktiv sind. Neben den Herstellungskosten ist es daher auch zwingend notwendig, die Entwicklung der Baulandpreise in den Blick zu nehmen, um erschwingliche Mieten für kleine bis mittlere Einkommen zu gewährleisten. Da die Nachfrage vor allem in den Innenstadtgebieten groß ist, sind hier insbesondere Flächenkonversion, Nachverdichtung (evtl. auch Aufstockung) und Baulückenschließung Optionen für die Stadtentwicklung. Allerdings ist gerade die Flächenkonversion mit erheblichem zeitlichem Aufwand verbunden. Kurzfristig kann dem Markt auf diese Weise nur in geringem Umfang Bauland zugeführt

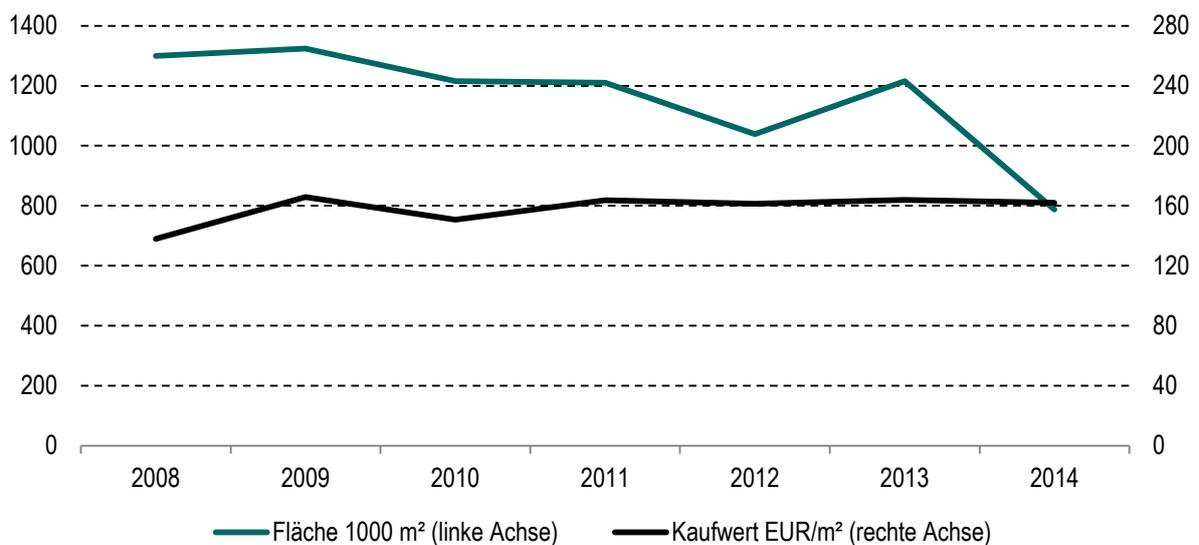
<sup>2</sup> Kholodilin, Konstantin und Claus Michelsen. "Weiter steigende Immobilienpreise, aber keine flächendeckenden Spekulationsblasen." DIW-Wochenbericht 82.49 (2015): 1164-1173.

werden. Anders verhält sich dies bei Nachverdichtungen auf bereits erschlossenen Grundstücken, für die kein Grundstückserwerb und auch keine grundsätzliche Umwidmung des Landes notwendig werden. Diese Entwicklungspotenziale könnten teilweise kurzfristig, auch mit Hilfe von Sonderabschreibungen mobilisiert werden, da andere, bislang nicht aktive Investoren angesprochen werden.

Die Randbezirke, in denen Bauland schneller zugänglich gemacht werden könnte, sind hingegen weniger stark gefragte Wohngegenden (exemplarisch für Wohngebiete in offener Bauweise für Berlin dargestellt, vgl. Abbildung 6). Es steht zu befürchten, dass die Sonderabschreibungen mögliche zusätzliche Investitionen aber in genau diesen Gebieten veranlassen, da Bauland dort am ehesten verfügbar und weniger teuer ist. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass in der Regel ganze Gemeinden begünstigt werden, sodass ein Lenkungseffekt innerhalb der Städte im bisherigen Konzept nicht erreicht wird.

**Abbildung 6 – Baulandpreise und veräußerte Flächen in Berlin:**

In Wohngebieten in offener Bauweise; Euro je m<sup>2</sup> Bauland; 1000 m<sup>2</sup> Bauland



Quelle: Statistisches Amt Berlin Brandenburg, eigene Berechnungen.

**Zusammenfassung**

Die Sonderabschreibungen in der geplanten Form werden für sich genommen kaum zusätzliche Impulse für den Wohnungsbau insgesamt und das niedrige Qualitätssegment im Besonderen entfalten können. Daraus folgend ist auch nicht zu erwarten, dass sich die Wohnungsmarktsituation für kleine bis mittlere Einkommen verbessert. Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass große Teile der begünstigten Bauvorhaben ohnehin durchgeführt worden

wären, allein, weil der zeitliche Vorlauf in Planung und Genehmigung einer schnellen Reaktion von Investoren entgegensteht. Zudem konzentriert sich die Maßnahme auf Märkte die eine starke Nachfrage erleben, was sich in einer erheblichen Knappheit von Bauland äußert. Die Impulse dürften sich daher auch in Preissteigerungen bei Neubauwohnungen, Bauland und bei den Bauleistungen niederschlagen. Eine Verschiebung der Bautätigkeit hin zu geringeren Qualitätssegmenten ist – unter der Maßgabe, dass die genannten Obergrenzen der Anschaffungs- und Herstellungskosten beschlossen werden – ebenfalls nur in geringerem Umfang zu erwarten.

Das Vorhaben könnte allerdings mit drei Präzisierungen bzw. Ergänzungen zielgenauere Wirksamkeit entfalten.

### **1. Priorität für die Ausweitung des Baulandangebots im Innenbereich von Städten**

Zwingende Voraussetzung für die Ausweitung des Angebots und für die Erschwinglichkeit von Mieten ist die Erschließung zusätzlicher Flächen in Innenstadtgebieten. Hierzu wurden bereits Initiativen im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen beschlossen, die vor allem auf Flächenkonversion und die kostengünstige Bereitstellung öffentlichen Baulands abzielen – dies dauert allerdings Erfahrungsgemäß sehr lange, ist aber unumgänglich. Eine Beschleunigung dieser Verfahren durch Sonderabschreibungen ist nicht zu erwarten. Alternativ bzw. ergänzend könnten Regelungen analog zum sogenannten „Münchener Modell“ breitere Anwendung finden. Der Ansatz der „sozialgerechten Bodennutzung“ verpflichtet Investoren, Wohnraum teilweise zu günstigen Kaufpreisen bzw. Mieten weiterzugeben. Im Gegenzug werden Grundstücke zu vergünstigt bereitgestellt. Eine teilweise soziale Nutzungsaufgabe könnte auch unabhängig von einer Vergünstigung im Baulanderwerb auferlegt werden.

### **2. Konzentration auf Nachverdichtung**

Die Sonderabschreibungen könnten allerdings Impulse geben, wenn diese auf einzelne Innenstadtgebiete (gesondert auszuweisende Stadtentwicklungsgebiete) konzentriert und vor allem die Nachverdichtung und Schließung von Baulücken in den Fokus rücken würden. Hier könnten bestehende Flächen aktiviert werden, die bislang nicht am Markt waren und zudem nicht zu hohen Preisen erworben werden müssten. Auch wären derartige Vorhaben mutmaßlich mit deutlich geringeren Mitnahmeeffekten behaftet, da andere Investorengruppen aus dem „Bestand“ aktiv würden. Die baurechtlichen Voraussetzungen für eine zügige Nachverdichtung

müssen ebenfalls schnell geschaffen werden. Auch wäre hier eine Investitionszulage der steuerlichen Förderung vorzuziehen, da diese als Substitut für möglicherweise fehlendes Eigenkapital eingesetzt werden kann.

### **3. Absenkung der förderfähigen Herstellungskosten bzw. Anschaffungskosten**

Die Lenkung hin zu mehr Bautätigkeit im niedrigen Qualitätssegment wird mit der bisher geplanten Deckelung der Herstellungskosten kaum erreicht – diese würde wahrscheinlich erst bei niedrigeren Obergrenzen entstehen. Im Lichte der Statistik zu den Herstellungskosten scheint eine Obergrenze von 1500 Euro förderfähiger Kosten bei maximal 2000 Euro Gesamtkosten je Quadratmeter sinnvoll. Die Absenkung hätte zudem den Effekt, dass die Preissetzungsspielräume von Bauträgern im freien Verkauf reduziert würden und so auch der starke Preisauftrieb im Neubausegment verlangsamt werden könnte.