

Stellungnahme

Regierungsentwurf für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus

Berlin, 21. April 2016

Stellungnahme zum "Regierungsentwurf für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsbaus"

Allgemeine Anmerkungen

Wir begrüßen das mit dem Regierungsentwurf angestrebte Ziel, die Schaffung neuer Mietwohnungen im unteren und mittleren Preissegment in Gebieten mit angespannter Wohnungslage steuerlich zu fördern. Der Gesetzesvorschlag der Bundesregierung regt insbesondere private Investoren an, möglichst zeitnah in Neubauprojekte zur Schaffung von Wohnraum zu investieren und führt daher durch eine Vergrößerung des Angebots zu einer Kompensation der hohen Nachfrage nach preiswertem Wohnraum. Insbesondere vor dem Hintergrund der mit der Zuwanderung weiter steigenden Wohnraumnachfrage bedarf es zielführender Maßnahmen, um der neuen Wohnungsknappheit in Ballungsgebieten zu begegnen. Nach Ansicht des ZDH ist die geplante Einführung einer Sonderabschreibung ein Schritt in die richtige Richtung.

Die steuerliche Förderung des Mietwohnungsneubaus würde die bestehenden Baukapazitäten abrufen, ohne dabei zu einer übermäßigen Ausweitung von Baumaßnahmen zu führen. Sie würde mithin lediglich den Bedarf an bezahlbaren Mietwohnungen decken. Angesichts der Notwendigkeiten für mehr Bautätigkeit, insbesondere im Wohnungsbau, hatte sich das Bauhandwerk in der Vergangenheit bereits für verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten im privaten Wohnungsbau eingesetzt. Insofern wäre die Sonder-AfA ein wichtiger Impulsgeber der Baukonjunktur um die dringend nötige Erhöhung der Produktion und der Fertigstellungszahlen für Wohneinheiten herbeizuführen und die in den Jahren 2001 bis 2009 um mehr als die Hälfte zurückgegangene Produktion aufzuholen. Denn obgleich in 2015 eine Steigerung der Produktion um ca. 70% seit 2010 zu verzeichnen war und für 2016 nochmals mit einem Anstieg der Zahl fertiggestellter Wohneinheiten auf insgesamt 285.000 bis 290.000 zu rechnen ist, reicht diese

Steigerung bei weitem noch nicht aus, um der Wohnungsknappheit in Ballungsräumen Abhilfe zu verschaffen. In den Ballungsräumen bleibt preiswerter Wohnraum weiterhin knapp. Die anhaltende Binnenwanderung in Städte und Ballungszentren sowie die steigende Zahl an Flüchtlingen macht die Fertigstellung von jährlich mehr als 400.000 Wohneinheiten (Neubau und Umbau) in Deutschland erforderlich. Davon entfallen ca. 100.000 WE auf die unterschätzte Entwicklung bei der Zuwanderung, und ca. 50.000 WE auf den Nachholbedarf infolge der Unterproduktion der letzten Jahre. Hinzu kommt der ohnehin bestehende Baubedarf aus der demografischen Entwicklung und dem Ersatzbedarf. Selbst die hohe Dynamik bei der Entwicklung der Baugenehmigungen reicht nicht an das benötigte Volumen von 400.000 Wohneinheiten heran. Die Baubranche erwartet in 2016 insgesamt ein Genehmigungsvolumen im Wohnungsbau etwa im Niveau wie 2015; bei 310.000 bis 320.000 Wohneinheiten. Die Bautätigkeit wird sich nur erhöhen lassen, wenn Investoren den Verkauf bzw. eine dauerhafte Vermietung der errichteten Wohnungen erwarten. Die angekündigte Sonder-AfA in Engpassregionen sollte daher umgehend auf den Weg gebracht werden.

Insoweit ist die gegenwärtig gültige Abschreibung von 2 % linear für Mietwohnbauten nicht mehr sachgerecht. Der Anteil von Bauteilen mit einer Nutzungsdauer von deutlich unter 50 Jahren, wie z.B. der Haustechnik, überwiegt inzwischen. Ursache dafür ist die fortdauernde Technisierung der Gebäude und Wohnungen aufgrund steigender Anforderungen z.B. an ihre Energieeffizienz. Die generelle Erhöhung der Abschreibung im Mietwohnungsneubau ist daher ein notwendiger Schritt, um mehr Mietwohnungen auf den Markt zu bringen, die mit mittleren Einkommen bezahlbar sind.

A) Lenkungsnorm in das allgemeine Steuerrecht einbetten

Die Aufnahme steuerrechtlicher Lenkungsnormen ist wegen des im Steuerrecht geltenden Leistungsfähigkeitsprinzips grundsätzlich sorgfältig abzuwägen. Aufgrund der zahlreichen für den Mietwohnungsbereich geltenden Rechtsverordnungen und Einschränkungen, wie zum Beispiel der Festlegung einer Mietpreisbremse oder der Bestimmung eines Bezirks als Gebiet mit abgesenkter Kappungsgrenze für Mieterhöhungen, ist die Förderung des Mietwohnungsneubaus mit einer Lenkungsnorm indes notwendig und geeignet, um den Mietwohnungsmarkt neu zu beleben und zu einer Entspannung der Mietwohnraumlage in bestimmten Gebieten beizutragen. Die geplante Sonder-AfA kann durch die Impulse helfen, private Investoren für den Neubau zu gewinnen.

Wichtig ist insoweit allerdings die Einbettung der steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus in das allgemeine Steuerrecht. Das heißt, dass für die mit der Einführung einer neuen Sonderabschreibung realisierten Verluste die Möglichkeit bestehen muss, diese mit anderen positiven Einkünften zu verrechnen. Dies entspricht dem Grundgedanken der einkommensteuerrechtlichen Verlustverrechnung und stellt sicher, dass sich die Verluste als Steuervorteil und somit als Investitionsanreiz auswirken.

B) Geeignetes Fördermodell

Die progressionsabhängige Ausgestaltung der steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus ist vor allem unter steuersystematischen Gesichtspunkten zu begrüßen. Das Progressionsmodell ist nach Ansicht des ZDH geeignet, die Schaffung neuer Mietwohnungen anzukurbeln. Es führt zu einer Besteuerung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit und begünstigt potentielle Investoren in Abhängigkeit zu ihrem steuerpflichtigen Einkommen.

C) Höhe der Baukostenobergrenze

Der Regierungsentwurf gewährt die Sonderabschreibung nur bei Investitionen von bis zu 3.000 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche. Der Bundesrat schlägt in seiner Stellungnahme vom 18. März 2016 (Drucksache 67/16, Ziffer 10) vor, diese Obergrenze auf 2.600 Euro je Quadratmeter abzusenken. Der ZDH spricht sich demgegenüber ausdrücklich für die Beibehaltung der im Regierungsentwurf enthaltenen Obergrenze aus und lehnt eine Absenkung ab. Nur die Beibehaltung der von der Bundesregierung aufgerufenen Obergrenzen für die Anschaffungs- oder Herstellungskosten der begünstigten Investition in Höhe von 3.000 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche bewirkt eine zielführende Förderung von Investitionen in Gebäude und Eigentumswohnungen.

Denn zu den Anschaffungskosten dürften mit Blick auf das allgemeine Verständnis im Kontext der §§ 6 ff. EStG neben dem eigentlichen Gebäudewert auch die Nebenkosten (Notarkosten, Grunderwerbsteuer, ggf. Maklercourtage) und nachträglichen Anschaffungskosten zählen. Für die Einhaltung der Baukostenobergrenze genügt es daher nicht, dass z.B. der Bauträger für diesen Preis veräußert. Vielmehr zählen wegen der Erfassung auch der Nebenkosten auch die Grunderwerbsteuer, die Notarkosten, die Kosten der Eintragung im Grundbuch und Kosten für etwaige Beratungsleistungen im Zusammenhang mit dem Erwerb und die regelmäßig nicht abzugsfähige Vorsteuer zu den Anschaffungskosten. Insbesondere die zum Teil mit 6,5% (z.B. in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Brandenburg) zu Buche schlagende Grunderwerbsteuer trägt so zu einem erheblichen Anstieg der Anschaffungskosten bei, ohne dass der Wert der Immobilie sich dadurch erhöht. Insgesamt erreichen die vorgenannten Erwerbsnebenkosten oftmals ca. 10% des Kaufpreises. Der eigentliche Kaufpreis muss daher bei maximal ca. 2.700 Euro inklusive Umsatzsteuer liegen, damit die Begünstigung gewährt wird. Mit den heute im Neubau zu beachtenden

Vorschriften wie z.B. EnEV wird dies bereits regelmäßig eine Herausforderung bedeuten.

Bei einer Herabsetzung der Grenze von 3.000 Euro pro Quadratmeter würde die Sonderabschreibung weitestgehend leer laufen.

Dringend klargestellt werden sollte in diesem Zusammenhang, dass sich die Grenze von 3.000 Euro auch in Anschaffungsfällen nur auf den Gebäudewert bezieht und der Wert des Grund und Bodens aus dem Gesamtkaufpreis herauszurechnen ist. Er kann mithin beliebig hoch sein, ohne die Sonderabschreibung zu gefährden. Anderenfalls, also wenn sich die 3.000 Euro auf die Anschaffungs- und Herstellungskosten auch auf Grund und Boden beziehen, wäre die Sonderabschreibung gänzlich sinnlos, weil es in den geförderten Gebieten kaum noch Angebote auf dem Markt gibt, bei denen pro Quadratmeter ein Kaufpreis von unter 3.000 Euro aufgerufen wird.

Für die Kaufpreisaufteilung auf Grund und Boden zum einen und Gebäude zum anderen sollte es zudem zulässig sein, die Arbeitshilfe des BMF heranzuziehen.

D) Einheitliche Bemessungsgrundlage beibehalten

Für nicht praxistauglich halten wir in diesem Zusammenhang den zum Teil vorgetragenen Vorschlag, zwei unterschiedliche Bemessungsgrundlagen für Anschaffungsfälle und Errichtungsfälle einzuführen, um einerseits der Anschaffungskostenhöhe und andererseits der Herstellungskostenhöhe Rechnung zu tragen. Dies würde zu einer bürokratischen und in höchstem Maße missbrauchsanfälligen Regelung führen und die Handhabung der geplanten Sonderabschreibung unnötig erschweren. Bei Einführung einer einheitlichen 3.000 Euro-Grenze besteht auch in Errichtungsfällen noch keine Gefahr der Errichtung einer Luxusimmobilie.

E) Keine Staffelung nach Energieeffizienzwerten

Der Bundesrat schlägt in seiner Stellungnahme vom 18. März 2016 (Drucksache 67/16, Ziffer 12) vor, die vorgesehene Begrenzung der maximal zulässigen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten um einen Förderbetrag für besonders energieeffiziente Bauvorhaben zu ergänzen. Selbstverständlich ist auch der ZDH an einem energieeffizienten und damit umweltbewussten Bauverhalten interessiert. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Erhöhung der Obergrenze um 10% für Wohngebäude, die den nach der Energieeinsparverordnung vorgegebenen Standard deutlich übersteigen, geht jedoch an der Lebensrealität vorbei. Laut der Studie "Optimierter Wohnungsbau" der ARGE Kiel erhöhen sich die Baukosten für ein Einfamilienhaus mit den Energieeffizienzwerten "KfW 40" bezogen auf den Standard EnEV 2016 um 18%. Der Vorschlag des Bundesrats hier einen 10% Zuschlag zur Bemessungsgrundlage zu gewähren würde mithin nicht motivierend wirken.

Hinzu kommt, dass dieser Vorschlag des Bundesrats, die Kappungsgrenze nach Energieeffizienzwerten zu staffeln, erneut das Problem zweier Bemessungsgrundlagen für "Standardenergiehäuser" und "Niedrigenergiehäuser" mit sich bringt. Dies halten wir, wie oben bereits ausgeführt, für nicht praxistauglich. Die Regelung zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus muss einfach, rechtssicher und unbürokratisch sein. Die Einführung gestaffelter Kappungsgrenzen würde zu einem enormen Bürokratieaufwand führen und die Gefahr des Missbrauchs erhöhen.

F) Zu beseitigende Unklarheiten

Umfang der Vermietungspflicht

Der Regierungsentwurf setzt für die Gewährung der Sonderabschreibung die Vermietung des Gebäudes zu Wohnzwecken für einen Zeitraum von mindestens 10 Jahren voraus. Unklar ist, ob diese Voraussetzung auch für die Anschaffung

von Eigentumswohnungen und Teileigentum gelten soll. Dem Wortlaut entsprechend gilt die zweckgebundene Vermietungspflicht nur für die Herstellung oder Anschaffung von Gebäuden. In diesem Zusammenhang ebenfalls unklar ist, warum diese Nutzungsvoraussetzung für das Gebäude insgesamt gelten soll. Im Ergebnis hieße dies, dass die Sonderabschreibung insgesamt rückgängig gemacht werden müsste, wenn der Investor eine der Wohnungen in dem Gebäude nach ein paar Jahren selbst nutzt und nicht mehr vermietet. Dies entspricht indes nicht dem Sinn der Vorschrift, da mit den anderen Wohnungen im Gebäude ja weiterhin Mietwohnraum bestehen bleibt. Sinnvoll wäre hier, die Sonderabschreibung anteilig betreffend den nicht mehr als Mietwohnung genutzten Teil des Gebäudes rückgängig zu machen.

Förderfähigkeit nachträglicher Herstellungskosten

Der Regierungsentwurf sieht allein die Herstellung von Gebäuden als begünstigungsfähig an. Die Herstellung von Eigentumswohnungen und die Schaffung von Wohnungen durch nachträgliche Herstellungskosten werden dementsprechend nicht als förderfähig erfasst. Das heißt, für den Ausbau oder die Aufstockung des Dachbodens in einem Mehrfamilienhaus könnte die Sonderabschreibung nicht genutzt werden, weil es sich um nachträgliche Herstellungskosten handelt und kein Gebäude hergestellt wurde. Auch wenn ein Gebäude in Eigentumswohnungen aufgeteilt wird, stellt der Dachausbau zwar die Herstellung eines neuen Wirtschaftsgutes dar, es handelt sich dabei jedoch nicht um ein Gebäude, so dass der Bauherr nach dem vorliegenden Gesetzentwurf ebenfalls keine Sonderabschreibung vornehmen könnte. Demgegenüber könnte ein Erwerber der Eigentumswohnung die Sonderabschreibung in Anspruch nehmen. Wichtig wäre daher, klarzustellen, dass die Sonderabschreibung auf +die Herstellung von Gebäudeteilen und den Ausbau von Eigentumswohnungen entsprechend anzuwenden ist.

Wohnflächenbegriff

Der Gesetzentwurf bestimmt die Förderfähigkeit von Anschaffungs- und Herstellungskosten und

die Kappungsgrenze in Abhängigkeit zu den Quadratmeterkosten für die Wohnfläche. Unklar ist, was im Zusammenhang mit der Sonderabschreibung unter den Begriff der "Wohnfläche" fällt. Vertretbar wäre, beide Betragsgrenzen so zu verstehen, dass die Wohnfläche derjenigen Grundfläche entspricht, die zu Wohnzwecken dient bzw. die zu Wohnzwecken im Sinne der Gesetzesbegründung genutzt werden. Die Wohnfläche gemäß des Regierungsentwurfs wäre demnach die (eigentliche) Wohnfläche gemäß der Verordnung zur Berechnung der Wohnfläche (WoFIV) zuzüglich der weiteren Grundflächen des zu Wohnzwecken dienenden Gebäudes. Dafür spricht, dass ein unterkellertes Gebäude oder ein Gebäude mit Park- und Stellplätzen – wegen bei Umlage dieser Grundfläche erhöhter Kosten pro Quadratmeter Wohnfläche – weniger förderungsfähig wäre als ein Gebäude ohne Keller oder Park- bzw. Stellplätze. Eine von diesem Gesetzesentwurf ausgehende Anreizsetzung nicht unterkellerte Gebäude oder Gebäude ohne Park- und Stellplätze zu bauen, wäre unseres Erachtens aber ein falsches Signal. Zudem gilt es zu bedenken, dass in Zeiten der Parkplatznot in Großstädten oftmals nur noch Projekte genehmigt werden, die in ausreichendem Maß Stellplätze vorsehen.

G) Evaluierung

Im Regierungsentwurf für ein Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus ist vorgesehen, dass Instrument der Sonderabschreibung in Anlehnung an die subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung fünf Jahre nach dem Inkrafttreten hinsichtlich Zielerreichung, Kohärenz mit finanzpolitischen, wirtschaftlichen sozialen und ökologischen Kriterien sowie auf Effizienz und Transparenz zu evaluieren. Der ZDH befürwortet dies ausdrücklich. Um die tatsächliche Wirkung für den Wohnungsneubau und die Zielgenauigkeit der Sonderabschreibung zu messen und mögliche Optimierungspotentiale herauszufiltern, ist eine Überprüfung dieser Regelung wichtig und notwendig.

