

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus
18/7736, Stellungnahme des Bundesrats nebst Gegenäußerung 18/8044

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, zur Stellungnahme des
Bundesrates sowie zur Gegenäußerung der Bundesregierung.

von

Dipl.-Kfm. Thomas Bestgen
Geschäftsführender Gesellschafter
UTB Projektmanagement und Verwaltungsgesellschaft mbH
Columbiadamm 25
10965 Berlin

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung:

Die Bundesregierung plant, mit einem finanziellen Anreiz für Investoren den Mietwohnungsneubau in Gebieten mit angespannter Wohnungslage zu fördern, mit dem Ziel, bezahlbaren (besser: preiswerten) Wohnraum für untere und mittlere Einkommensgruppen zu generieren.

Als Zielgruppe benennt die Bundesregierung Investoren, die sich verstärkt im preiswerten Mietwohnungsbauneubau engagieren sollen.

Geplant ist eine steuerliche Förderung. Begünstigte Investitionen sollen neben, d.h. zusätzlich zu den Absetzungen für Abnutzung nach §7 Abs. 4 EstG, in einer Höhe von bis zu 29 % innerhalb von drei Jahren als Sonderabschreibungen in Anspruch genommen werden. Einschränkend wurden Fördergebiete definiert. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um wachsende Groß- und Universitätsstädte, die neben einem ohnehin engen Wohnungsmarkt einen vermehrten Zuzug von Menschen auf der Flucht erfahren, welche verfügbaren preiswerten Wohnraum nachfragen. Für eine zielgenauere Förderung von preiswerten Neubauten hat die Bundesregierung eine Obergrenze für Anschaffungs- oder Herstellungskosten in Höhe von 3000 € je Quadratmeter festgelegt. Als Bemessungsgrundlage für die Sonderabschreibung wurden begünstigte Investitionen von maximal 2.000,-- €/m² Wohnfläche festgelegt. Begünstigt sind nur Herstellungskosten ohne Grundstücksanteil (Kostengruppe 100) sowie ohne Kosten für die Herstellung von Außenanlagen (Kostengruppe 500). Die begünstigten Wohnungen müssen mindestens zehn Jahre zu Wohnzwecken vermietet werden, was vom Anspruchsberechtigten nachzuweisen ist. Eine Mietobergrenze oder kommunale Belegungsrechte wurden nicht verordnet. Damit die Maßnahme rasch in den engen Wohnungsmärkten wirksam wird, sind Investitionen nur dann begünstigt, wenn der Bauantrag bis 2018 gestellt wurde.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme im Wesentlichen das Instrument der Sonderabschreibung kritisiert und favorisiert stattdessen eine direkte Förderung im Jahr der Erstellung in Form einer unabhängig vom persönlichen Steuersatz des Investors einmalig auszahlenden Investitionszulage. Zur Unterstützung der Finanzämter bei der Prüfung der Anspruchsberechtigung empfiehlt der Bundesrat die Einrichtung einer zentralen Datenbank „Fördergebiet“ die jederzeit bundesweit

abrufbar sein soll. Neben einem Kumulierungsverbot mit anderen öffentlichen Förderprogrammen fordert der Bundesrat darüber hinaus eine Senkung der Bemessungsgrenzen von 3.000,--€ auf 2.600,-- €/m² sowie 1.800,-- € statt 2.000,--€. Ebenso wird ein Erhöhungsbetrag für eine höhere Energieeffizienz empfohlen um die Klimaschutzziele der Bundesregierung flankierend zu unterstützen. Eine sehr wesentliche Empfehlung des Bundesrates liegt darin, Wohnungsneubau nur dann steuerlich zu begünstigen, wenn die Wohnungen einer Sozialbindung unterliegen und nur Mietern zur Verfügung stehen, die einen Wohnberechtigungsschein vorlegen. Um Wohnungsbaugenossenschaften bei Investitionen in Wohnungsneubauten, die an soziale Träger als Wohnraum für Flüchtlinge vermietet werden nicht zu benachteiligen, empfiehlt die Bundesregierung die Änderung des Körperschaftsteuergesetzes.

Zu den vorgenannten Parametern der Förderung nehme ich wie folgt Stellung:

Bemessungsgrenzen

Die Bemessungsgrundlagen und Begrifflichkeiten der Anschaffungs- und Herstellungskosten sind aus meiner Sicht sowohl im Gesetzentwurf, als auch in der Begründung unklar definiert. Die DIN 276 kennt 7 Kostengruppen. Von der Kostengruppe 100 (Grundstück) bis zur Kostengruppe 700 (Baunebenkosten). In der Begründung zum Gesetz schließt die Bundesregierung eine Begünstigung der Grundstückskosten sowie der Kosten für die Außenanlagen aus. Dabei handelt es sich um die Kostengruppen 100 und 500. Offen bleibt, ob die Kosten der Erschließung (Kostengruppe 200) oder die Nebenkosten, d.h. die Kosten der Planer Fachplaner, Gutachter und Kosten für Bauherrenaufgaben (Kostengruppe 700) ebenso von der Begünstigung ausgeschlossen sind und die Begünstigung sich lediglich auf das Bauwerk (Kostengruppen 300 und 400) bezieht. Diese Unterscheidung ist insofern wichtig, da sich die Herstellungskosten für Wohnungsneubau wesentlich von reinen Baukosten unterscheiden. Herstellungskosten unterscheiden sich darüber hinaus wesentlich darin, ob ein Investor für den eigenen Bestand (Selbstkostenpreis) baut, oder ob ein Investor eine Wohnung oder eine Wohnanlage schlüsselfertig von einem Bauträger erwirbt. Die Herstellungskosten unterscheiden sich weiter darin, dass in den Kaufpreisen einer von einem Bauträger erworbenen Wohnung die Geschäftskosten, Finanzierungskosten, Vertriebskosten und der Bauträgergewinn nicht explizit ausgewiesen sind, sondern in den Gesamtkosten aufgehen, d.h. auf die verschiedenen Kostengruppen verteilt werden. Die Bemessungsgrundlage für die steuerliche Zuwendung wird dadurch gegenüber der Errichtung einer Wohnung zum Selbstkostenpreis erhöht.

Die Bundesregierung weist in der Begründung des Gesetzentwurfes darauf hin, dass bei dem Erwerb einer Eigentumswohnung die Kosten des Grundstücks (KG 100) sowie die Kosten der Außenanlagen (KG 500) nicht berücksichtigt werden. Die Kosten des Grundstücks werden bei einem Pauschalpreis für eine Eigentumswohnung oder einer Wohnanlage gemäß Paragraph 255 HGB ermittelt. Fraglich bleibt, wie die Kosten der Außenanlagen bei einem Gesamtpreis ermittelt werden, damit dieser Kostenanteil bei der steuerlichen Zuwendung keine Berücksichtigung findet. Ebenso lässt der Gesetzesentwurf offen, wie die in dem Pauschalpreis enthaltenen Geschäftskosten, Finanzierungs- und Gewinnanteile des

Bauträgers von der Zuwendungsbasis abgezogen werden sollen, da diese für den Erwerber nicht identifizierbar sind.

Ein Bauvorhaben kann nicht ohne Beteiligung und Beauftragung von Architekten, Fachplanern und Gutachter erstellt werden. Die Kosten dafür belaufen sich auf ca. 25 % der Baukosten, absolut ca. 400€ - 450 €/m² Nutzfläche. Die Gesamtbaukosten eines Neubauvorhabens mittleren Standard beläuft sich somit inklusive Planerhonorare auf rund 2.200,--€/m² sowie im einfachsten Standard (ca. 10 % weniger), auf 2.000,-- €/m².

Fazit : eine zu geringe Bemessungsgrenze führt zu einem ausgesprochen niedrigen Standard. Besonders untere Einkommen werden somit erneut stigmatisiert, indem sie somit nur Zugriff auf Wohnungen unterster Qualität erhalten sollen.

Sonderabschreibung versus Investitionszulage

Eine direkte Zahlung im ersten Jahr der Fertigstellung als Investitionszulage hat gegenüber der Sonderabschreibung den Vorteil, dass sie mit geringerem Aufwand für den Investor verbunden sowie sicherer und eindeutiger kalkulierbar ist.

Eine Sonderabschreibung führt nur bei den Investoren zu Anreizen, welche über einen dauerhaft hohen Steuersatz verfügen. Ein dauerhaft (3 Jahre und mehr) hoher Spitzensteuersatz bedeutet im Umkehrschluss, dass diese Zielgruppe über erhebliche Vermögenswerte verfügt. Investoren, die über erhebliches Eigenkapital aus versteuertem Einkommen und/oder Gewinnen verfügen, sind heute schon gewillt und in der Lage, mit niedrigsten Zinssätzen und den schon bestehenden Förderinstrumenten aus Landesförderung sowie zinsverbilligter Darlehen der KfW, Wohnungsneubau zu errichten. In den aktuell und mittelfristig angespannten Wohnungsmärkten bei hoher Nachfrage sind Investoren zurzeit in der Lage Gewinne zu realisieren, die über den kalkulatorischen Durchschnittsgewinn deutlich hinausgehen. Waren Bauträger bei kalkulatorischer Gewinnspanne von 15 % in schwächeren Märkten nach der Finanzkrise noch mit 5-10 % Bauträgergewinn gut bedient und zufrieden, so sind heute Gewinnspannen von 25 % und mehr in den teilweise galoppierenden Märkten an der Tagesordnung. Neben den Angebotspreis von schlüsselfertigen Eigentumswohnungen deutlich über 3.000 €/m² haben auch die Angebotsmieten in den Universitäts- und Großstädten die 10 Euro Marke nettokalt/m² teilweise sogar deutlich überschritten. Ein steuerlicher Anreiz von absolut circa 250 € pro Quadratmeter, verteilt auf drei Jahre, kann in den oben genannten Märkten nicht dazu führen, dass Investoren ihre Angebotspreise unter die Kappungsgrenze von 3.000,-- €/m² absenken und gleichzeitig die Wohnungen zu einem Mietniveau anbieten welches für Haushalte mit unterem und mittlerem Einkommen finanzierbar wäre. Aus meiner Sicht gilt diese Einschätzung ebenso, wenn die Förderung von Wohnungsneubau mittels einer Investitionszulage bereitgestellt wird.

Eine Sonderabschreibung und eine Investitionszulage, die auf Investoren mit hohen zu versteuernden Einkommen zielt, geht aufgrund der Restriktionen der geringen Bemessungsgrenze in stark angespannten Wohnungsmärkten ins Leere, oder führt zu Mitnahmeeffekten. Mitnahmeeffekte deshalb, weil finanzstarke Investoren ohnehin in sichere Wohnungsmärkte investieren und ohne jede weitere Bindung an Mietobergrenzen oder Belegungsrechten den neu erstellten Wohnraum zu Preisen oberhalb der aktuellen Mietspiegelobergrenzen anbieten und somit nicht der gewünschten Zielgruppe der unteren Haushaltseinkommen zukommen lassen.

Diametral anders stellt sich die Situation da, wenn es sich bei dem Vorhabenträger um eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft oder eine Wohnungsbaugesellschaft in genossenschaftlicher Trägerschaft handelt. Kommunale Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften sind Akteure, die nachweislich, besonders auch in angespannter Marktsituation, ein Regulativ und Stabilitätsfaktor sind, da sie per Satzung oder Gesellschafterauftrag gemeinwesenorientiert und nicht gewinnmaximierend Wohnungen zum Selbstkostenpreis errichten und breiten Schichten der Bevölkerung anbieten. Die Herstellung- oder Anschaffungskosten von Wohnungsbaugenossenschaften und kommunalen Gesellschaften liegen innerhalb der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Bemessungsgrenzen. Aufgrund der hohen Grundstückspreise in den angespannten Wohnungsmärkten werden Investitionen in Neubauvorhaben oftmals deshalb zurückgestellt, weil der Selbstkostenpreis aufgrund der exorbitant hohen Grundstückspreise zu einer Kostenmiete zwischen 9,-- und 11 € führt, welches an der Zielgruppe der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und der Wohnungsbaugenossenschaften vorbeigeht. Eine Förderung dieser beiden Akteure über eine Sonderabschreibung läuft ins Leere. Kommunale Wohnungsbauunternehmen haben keine dauerhafte Spitzensteuerbelastung. Genossenschaften sind überwiegend Vermietungsgenossenschaften. Sind mehr als 90 % der Einnahmen Mitgliedergeschäfte, sind sie ebenso steuerbefreit. Im Gegensatz zu einer Sonderabschreibung führt eine einkommensteuerunabhängige Investitionszulage bei diesen beiden Akteuren dazu, dass die hohen Grundstückspreise teilweise kompensiert werden können. So können Kostenmieten erreicht werden, die zumindest im Rahmen einer Mischkalkulation einen erheblichen Anteil an Wohnungen zu einem tatsächlich bezahlbaren, weil preiswerteren Mietzins aufweisen.

Während Finanzinvestoren immer den Blick auf die Gewinnmaximierung richten, sorgen dem Gemeinwohl verpflichtete kommunale Gesellschaften und Wohnungsbaugenossenschaften für stabile Wohnungsmieten, da sie überwiegend die Selbstkosten als Kalkulationsbasis für die Nettokaltmiete zugrunde legen. Im Fall der Wohnungsbaugenossenschaften zeigt die Wirkung des im Genossenschaftsgesetz festgelegten Unternehmenszwecks „Förderung der Mitglieder“ darauf hin, wie aufgrund der fortwährenden Entschuldung durch Tilgung die Kostenmieten auch in angespannten Wohnungsmärkten und ebenso in Hotspots wie Berlin-Mitte und Berlin Prenzlauer-Berg nicht nur für 10 Jahre sondern dauerhaft zu Angebotsmieten führen, die oftmals 50 % und mehr unter den Angebotsmieten von Investoren liegen. Der Bericht der Expertenkommission aus dem Jahr 2004 (Wohnungsgenossenschaften – Potentiale und Ziele, Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften 2004) zeigt in einer umfassenden Studie deutlich auf, wie kommunale Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften und Stiftungen im Gegensatz zu Investoren für stabile Wohnungsmärkte Sorge getragen haben.

Die Finanzkrise hat u.a. dafür gesorgt, dass institutionelle Anleger wie Pensionsfonds, Stiftungen und Versicherungen vermehrt eine konservative, gesicherte Rendite durch Investitionen in den Wohnungsmarkt suchen. Auch für diese institutionellen Vermögensverwalter gilt, dass nicht steuerliche Anreize, sondern eine Investitionszulage eher dazu führen, eine Investitionsentscheidung für den Wohnungsneubau zu treffen.

Neben der Problematik knapper werdender innerstädtischer Grundstücke und damit einhergehender steigender Grundstückspreise ist wesentlicher Hemmschuh für die rasche Genehmigung einer hohen Anzahl von Wohnungsneubauten die mangelhafte personelle Besetzung der Stadtentwicklungsämter sowie anderer am Wohnungsbau beteiligter Fachämter. Während Investoren und institutionelle Anleger die Marktlage nutzen und Fachkompetenzen in Projektteams binden und bündeln, welche die komplexen Bauleitplanungsverfahren beherrschen und angehen, werden die viel zu dünn besetzten Fachämter in ausreichendem Maße weder personell, noch technisch, noch arbeitsorganisatorisch so verstärkt, dass die stark ansteigenden Zahlen von Bauanträgen und Bauleitplanungsvorhaben in der gebotenen kurzen Zeit bewältigt werden können.

Die Phase historisch niedriger Zinsen für Wohnungsbauvorhaben kann für die Errichtung von preiswerten Mietwohnungsneubau effektiv genutzt werden, wenn folgender Maßnahmenmix beschlossen wird:

- Bereitstellung innerstädtischer Grundstücke für kommunale Wohnungsbaugesellschaften sowie verstärkt für Wohnungsgenossenschaften
- Einkommenssteuerunabhängige Investitionszulage für eben diese Akteure, die zum Selbstkostenpreis Mietwohnungen errichten
- Mietobergrenzen für einen bestimmten Anteil der begünstigten Wohnungen von mind. 33%
- Signifikante Verstärkung der am Wohnungsneubau beteiligten Planungsämter

Berlin, 22.04.2016

Thomas Bestgen