



Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus“ 18/7736
und zur Stellungnahme des Bundesrates nebst Gegenäußerung 18/8044

Vorgelegt von **Jan Kuhnert**,
Geschäftsführender Gesellschafter der
KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH, Hannover

zur Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags
am 25. April 2016 in Berlin

Zum Ziel des Gesetzentwurfs

Der Mietwohnungsmarkt benötigt in vielen angespannten Marktsituationen eine Entlastung durch zusätzlichen Neubau, dies ist weitgehend unbestritten. Dabei wird weitgehend übereinstimmend festgestellt, dass insbesondere Haushalte mit niedrigerem Einkommen oder mit anderen benachteiligenden Merkmalen besondere Schwierigkeiten haben, angemessenen und auch bezahlbaren Wohnraum zu finden, während es für Haushalte mit höheren Einkommen grundsätzlich möglich ist, Mietwohnungen anzumieten oder auf Eigentumswohnungen auszuweichen, hierfür jedoch wegen der gestiegenen Preise einen größeren Anteil am Einkommen aufwenden müssen.

Strittig ist jedoch, ob eine pauschale Förderung des Mietwohnungsbaus tatsächlich eine Entlastung in der Nachfragesituation für die unteren Einkommensgruppen zur Folge hat. Ein erhoffter Sockereffekt von gehobenen Wohnungsbau oder von Eigentumswohnungen zu Gunsten von benachteiligten Haushalten, die in von Neubaunutzern freigemachte Mietwohnungen einziehen könnten, ist bisher nicht oder nicht spürbar eingetreten.

Nach dem Wohnraumförderungsgesetz – WoFG – von 2001 sind *„Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung [...] Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind.“* (§ 1 Abs. 2 WoFG). Nach diesem Gesetz unterstützt die *„Förderung von Mietwohnraum insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen sowie Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen“* (§ 1 Abs. 2 Ziff. 1 WoFG). Von daher ist der effiziente Einsatz öffentlicher Fördermittel auch einer steuerlichen Förderung an der Zielerreichung für eine soziale Wohnraumversorgung zu messen.

Das Instrument einer steuerlichen Förderung, um Bauherren zur Errichtung von Mietwohnungen verstärkt zu motivieren, kann je nach Ausgestaltung des Instruments zu einer Entspannung im Mietwohnungsmarkt beitragen. Der hierfür vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung ist aus meiner Sicht nicht die optimale Lösung des Problems.

Wichtige Wohnungsbauträger werden durch die Förderung nicht erreicht

Bereits im Vorblatt wird seitens der Bundesregierung herausgehoben, dass das von ihr vorgeschlagene Modell einer steuerlichen Förderung *„insbesondere private Investoren“* erreichen will. Angesichts der aktuellen Versorgungsprobleme von Haushalten, mit besonderen Zugangsproblemen zu den angespannten Wohnungsmärkten, müsste für diese Zielgruppe des Wohnraumförderungsgesetzes besondere Anstrengungen unternommen werden, preiswerte Mietwohnungen neu zu errichten.

Insbesondere durch den sozialen Wohnungsbau, gefördert über Bund und Länder, werden für diese Zielgruppe preiswerte Mietwohnungen errichtet, die für Haushalte mit begrenzten Einkommen (Belegungsbindung) vorbehalten sind. In diesem Segment fallen Jahr für Jahr ca. 60.000 weitere Sozialwohnungen aus der Bindung, weshalb ein besonderer Bedarf zur Förderung von besonders preiswerten Mietwohnungen besteht. Leider ist in den letzten Jahren festzustellen, dass der soziale Wohnungsbau weitgehend von kommunale Wohnungsunternehmen getragen wird. Die von Gesetzentwurf der Bundesregierung besonders adressierten *„privaten(n) Investoren“* haben sich dagegen bisher kaum an dem Bau von Sozialwohnungen beteiligt.

Das von der Bundesregierung vorgeschlagene Instrument der steuerlichen Förderung durch eine Sonderabschreibung von bis zu 35 % in den ersten drei Jahren auf die Anschaffungskosten wirkt grundsätzlich nur bei Wohnungsunternehmen und Baufirmen, die entsprechende zu versteuernde Gewinne ausweisen. Damit geht die vorgesehene Förderung an zwei großen Anbietern von preiswerten Mietwohnungen weitgehend vorbei¹ und verfehlt deshalb die gewünschte Wirkung des Gesetzentwurfs, wonach durch „§ 7b EStG [...] die Schaffung neuen Mietwohnungen im unteren und mittleren Mietpreissegment“ gefördert werden sollen (Begründung Teil A Ziff. VI.2):

1. Nicht erfasst von dem Angebot einer Sonderabschreibung werden insbesondere diejenigen kommunalen und landeseigenen Wohnungsunternehmen, die sich in den vergangenen Jahren als Hauptträger des sozialen Wohnungsbaus und damit als unverzichtbare Partner der Kommunen erwiesen haben. Diese Unternehmen haben wegen der erhöhten Neubauleistung kaum beststeuerbare Gewinne aufzuweisen und profitieren daher kaum oder gar nicht vom § 7b EStG neu.
2. Auch Wohnungsgenossenschaften, die meistens nach § 5 (1) Ziff. 10 KStG steuerbefreit sind, werden von der Sonder-AfA nicht erreicht, obwohl sie sowohl ein wesentlicher Anbieter preiswerter Mietwohnungen sind und gleichzeitig in der Regel durch relativ hohe bilanzielle Eigenkapitalanteile wirtschaftlich gut für größere Neubauleistungen aufgestellt sind.

Investitionszulage statt Sonder-Afa ist zielführender

Um insbesondere die beiden zusätzlichen Träger preiswerten Wohnungsbaus, die kommunalen Gesellschaften und die steuerbefreiten Wohnungsgenossenschaften, zu erreichen und damit einen wesentlich größeren und schnelleren Beitrag für die Schaffung preiswerten Mietwohnraums durch Neubau zu leisten, sollte der von der Bundesregierung als Steuermindereinnahmen errechnete Aufwand (von ca. 2,15 Mrd. € von 2017 bis 2020) zu einer Investitionszulage umgewandelt werden². In diesem Sinne verweise ich auf die Erwägung des Bundesrates in Drs. 18/8044 Ziffer 1. Auch der Hinweis des Bundesrates, dass eine solche Zulage als liquiditätswirksamer Zuschuss wesentlich kurzfristiger wirkt als dies eine Steuerersparnis nach Abschluss des ersten Geltungsjahres kann, zeigt, dass eine solche Zulage das gewünschte Ziel einer möglichst schnellen Entspannung auf den engen Mietwohnungsmärkten viel besser dienen würde.

Ein Grundkonzept für eine entsprechende Investitionszulage habe ich im Rahmen eines Gutachtens zur Fragestellung der Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit erarbeitet³. Das dort vorgestellte „Sofortprogramm für den Neubau preiswerter dauergebundener Sozialwohnungen“⁴ kann als kurzfristig umsetzbarer Beitrag für die Schaffung preiswerter Mietwohnungen in den regionalen Bedarfsgebieten sorgen. Zu-

¹ Vgl. die entsprechende Kritik des Bundesrats in Drs. 18/8044 Ziff. 1.

² Da die Investitionszulage zum Zeitpunkt der Baumaßnahme beantragt wird, ist mit einem früheren Liquiditätsabfluss aus dem Bundeshaushalt zu rechnen als dies die Bundesregierung im Vorblatt dargestellt hat.

³ Jan Kuhnert / Olof Leps: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG): Neue Wege zu langfristig preiswerter und zukunftsgerechtem Wohnraum, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2016 (im Druck), Gutachten unter <https://www.gruene-bundestag.de/themen/bauen-wohnen-stadtentwicklung/zeit-fuer-eine-neue-wohnungsgemeinnuetzigkeit.html> herunterzuladen.

⁴ Siehe Gutachten a.a.O. S. 194 ff.

dem kann damit eine weitreichende Wirkung erzielt werden, wenn die von mir vorgeschlagene Investitionszulage als Zusatzförderung zu den bestehenden Landesförderprogrammen des sozialen Wohnungsbaus ausgestaltet wird, was zu empfehlen ist.



Durch eine ergänzende Investitionszulage des Bundes würde auf diesem Weg dauerhaft gebundener Mietwohnungsbestand geschaffen werden, der auch nach Auslaufen der Bindungen durch das jeweilige Landesprogramm durch dauerhafte Belegungsbindungen für Haushalte unterhalb der jeweiligen Einkommensgrenzen einen langfristigen Beitrag für die soziale Wohnraumversorgung in Deutschland leisten würde. Damit würde endlich die Unlogik im sozialen Wohnungsbau beendet, dass durch die zeitliche Befristung der Sozialbindungen die Wohnungen nach Ablauf der Befristung zur privaten Verwertung zur Verfügung stehen und damit nicht mehr für benachteiligten Zielgruppen reserviert sind, weshalb dann wieder neue staatliche Förderprogramme für Neubau von Sozialwohnungen aufgelegt werden müssen.

Eine solche Zusatzförderung durch eine Investitionszulage des Bundes würde die Attraktivität der Landesprogramme deutlich erhöhen und so wesentlich zielgenauer den gewünschten Beitrag zur Schaffung von „*neuen Mietwohnungen im unteren und mittleren Mietpreissegment*“ (Bundesregierung) dauerhaft absichern. Dies ist auch deshalb sinnvoll, da nach allen Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte nicht davon auszugehen ist, dass es einen Zeitpunkt in Deutschland gibt, an dem es keine gebundenen Wohnungen mehr geben müsse, da alle Haushalte, insbesondere diejenigen mit geringem Einkommen, ein ausreichendes und vor allem auch preiswertes Mietwohnungsangebot in den Ballungsgebieten und Universitätsstädten vorfinden würden. Im Gegenteil ist bereits jetzt die aktuelle Nachfrage nach günstigem Wohnraum in vielen Ballungsgebieten ungedeckt, da durch die Zuwanderung von Flüchtlingen, zeitweise sehr hohe Energieebenkosten sowie reale Einkommensverluste von Haushalten mit kleinen Einkommen der Bedarf an besonders preiswertem Wohnraum deutlich gestiegen ist.

Eine mögliche Ausgestaltung eines solchen Sofortprogramms für dauerhaft gebundenen Mietwohnraum sollte sich sowohl an private wie auch an öffentliche Wohnungsunternehmen wenden. Dafür wäre es sinnvoll, die Förderung nach dem sozialen „Effekt“ des Programms zu differenzieren, etwa indem zwei zu fördernde Zielgruppen definiert werden: Zielgruppe A mit Haushalten, die einen größeren Teil der Bevölkerung einbeziehen, etwa diejenigen Haushalte, die die höheren Einkommensgrenzen der jeweiligen Landesförderung⁵ nicht überschreiten. Für diese ‚weite‘ Zielgruppe mit entsprechend höheren Mieten wäre eine Investitionszulage von bis zu 10 % der Gesamtkosten aus meiner Sicht ein ausreichender Anreiz, da diese Zulage unmittelbar liquiditätswirksam wird und so auch die Unternehmen beim Eigenkapitaleinsatz für Neubau entlastet⁶.

Einen stärkeren sozialen Effekt hätte diese Investitionszulage dann, wenn sie zusätzlich für eine Zielgruppe B angeboten würde, die auf Haushalte zielt, deren Einkommen die Grenzen der Bundesregelung nach § 9 (2) WoFG unterschreiten. Entsprechend dem größeren Beitrag für eine soziale Wohnraumversorgung sollte die Zulage dann den doppelten Wert betragen, also bis zu 20 % der Gesamtkosten. Da die hier vorgeschlagene Investitionszulage des Bundes zusätzlich zu den Förderungen der Bundesländer gewährt würde, haben die Wohnungsunternehmen die dort geltenden Kostenobergrenzen zu beachten, eine gesonderte Regelung – wie sie der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung unzureichend vorsieht – wäre also verzichtbar.

⁵ Diese liegen in vielen Ländern bei 140 bis 160 % oberhalb der bundesweiten Einkommensgrenze nach § 9 WoFG.

⁶ Siehe auch die entsprechenden Vorschläge der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen in der Drs. 18/8081.

Schließlich könnte im Rahmen eines derartigen Sofortprogramms anstelle der Sonder-AfA für Neubauwohnungen noch eine weitere Investitionszulage angeboten werden, die möglicherweise sehr schnell das Angebot an gebundenem Wohnraum ausweiten kann und insbesondere für eine räumliche Streuung auch in gewachsenen Stadtteilen sorgen kann: Wenn Vermieter bereit sind, bei Wiedervermietung von Wohnungen künftig nur an Haushalte der eben beschriebenen Zielgruppe A oder B zu vermieten, also aus ihrem Bestand heraus einzelne Wohnungen als dauergebundene Mietwohnungen zu widmen, dann könnte dafür eine Zulage von 10 % (bei der weiten Zielgruppe) bzw. 20 % (Zielgruppe B) auf den Buchwert der jeweiligen Wohnung als Steuergutschrift angeboten werden. Mit diesem Programmsegment würden insbesondere Wohnungsunternehmen angesprochen werden, die bereits sozial gemischte Bestände verwalten und diese Strukturen auch langfristig erhalten wollen.

Baukostenbeschränkung mit Miethöhenregelung kombinieren

Die im Regierungsentwurf vorgesehene Baukostenobergrenze (ohne Grundstückskosten) von 3.000 € je m² Wohnfläche ist sehr hoch wählt, da zuzüglich den Grundstückskosten entsprechend hohe Mieten für derartige Bauvorhaben zu erwarten sind. Von daher ist eine deutliche Senkung der Obergrenze nach § 7b Absatz 3 dringend angeraten, um das von der Bundesregierung selbst gesetzte Ziel der Förderung von „neuen Mietwohnungen im unteren und mittleren Mietpreissegment“ auch tatsächlich zu erreichen. Die in der Stellungnahme des Bundesrates vorgeschlagene Obergrenze von 2.600 € je m² Wfl. würde zumindest die Mitnahmeeffekte deutlich vermindern. Die Kappung der anrechenbaren Kosten für die Sonder-AfA nach § 7b Abs. 5 ist mit 2.000 € je m² ebenfalls deutlich zu hoch angesetzt, die vom Bundesrat hier vorgeschlagene Kürzung um 10% auf 1.800 € ist zu gering, um tatsächlich den Anreiz auf möglichst preiswerte Mietwohnungen zu setzen.

Lediglich für Energiestandards über den gesetzlichen Anforderungen könnte m.E. wegen der vorsorgenden Wirkung bezüglich Klimaschutz und Energieebenkosten eine höhere Baukostengrenze erwogen werden⁷.

Der Grundsatz eines effizienten zielgerichteten Einsatzes öffentlicher Mittel wirft die Frage auf, warum trotz der Kappung von Baukosten oder anrechenbaren Kosten im Gesetzentwurf der Bundesregierung keinerlei Regelungen über die Miethöhe der so geförderten Wohnungen enthalten ist. Auch eine Senkung dieser Grenzen würde nicht verhindern, dass die Vermieter die nach jeweiliger Marktlage maximal möglichen Mieten nehmen, zumal die Neubauwohnungen ja nicht von der sog. „Mietpreisbremse“ erfasst werden. Eine Miethöhenregelung müsste dementsprechend eigentlich vorgesehen werden, wenn die steuerliche Förderung nach dem Regierungsvorschlag tatsächlich auf „preiswerten (Miet-)Wohnungsneubau“ gemäß Vorblatt zielt.

Für eine Investitionszulage als „Sofortprogramm“ wäre daher eine Miethöhenbegrenzung vorzusehen. Da dieser Vorschlag vorrangig als Ergänzung zu bestehenden Landesförderprogrammen entwickelt wurde, würden hier zunächst die in den jeweiligen Programmen enthaltenen Mietenregelungen gelten. Nach Auslaufen dieser Mietpreisbindung des Landesprogramms wäre für den durch das Sofortprogramm geförderten dauergebundenen Mietwohnraum über die Belegungsbindungen hinaus (mit 100 % bzw. 150 % der Einkommensgrenze nach § 9 WoFG) eine Orientierung der Miethöhe an den jeweils örtlich geltenden Sätzen der Übernahme der Kosten der Unterkunft zu prüfen. Dies könnte so ausgestaltet werden, dass für die ‚enge‘ Zielgruppe A (100 %)

⁷ Vgl. Ziff. 12 der Stellungnahme des Bundesrates in Drs. 18/8044.

diese örtlichen Obergrenzen nicht überschritten werden dürfen, während für die ‚weite‘ Zielgruppe, entsprechend dem um 50 % höheren zulässigem Einkommen, diese örtliche Obergrenze in der Miethöhe um bis zu 50 % überschritten werden könnte.



Eine „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ einführen

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus hat zum Ziel, „dass Wohnraum weiterhin auch für mittlere und untere Einkommensgruppen bezahlbar bleibt“⁸. Dies ist aber aus meiner Sicht nicht mit nur kurzfristig wirkenden Instrumenten zu erreichen. In den letzten Jahren wurde in diesem Zusammenhang wieder öfters auf die mietpreisdämpfende Wirkung der früheren Wohnungsgemeinnützigkeit (bis 1989) hingewiesen, mit der auch nach Auslaufen der förderrechtlichen Mietpreisregelungen eine eigenständige sog. gemeinnützige Kostermiete geregelt war. Im Zusammenhang mit der Untersuchung der teilweise dramatischen Vernachlässigung von ehemals öffentlich geförderten Mietwohnungen in Nordrhein-Westfalen hatte der dortige Landtag 2013 die Landesregierung aufgefordert, im Rahmen einer Bundesratsinitiative zu prüfen, „wie die Prinzipien einer nachhaltigen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft durch die Einführung von Steuererleichterungen unterstützt werden können“⁹.

Die vom Autor erarbeitete Konzeption einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit als „Dauerprogramm“ für die Lösung einer ausreichenden sozialen Wohnraumversorgung in Deutschland¹⁰ mit entsprechender steuerlicher Förderung könnte dazu beitragen, dass Wohnungsunternehmen wieder verstärkt in einen sozialen Mietwohnraum investieren, der dauerhaft mietpreis- und belegungsgebunden verwaltet wird. Von einer solchen Förderung mit entsprechenden Bindungen würden wahrscheinlich insbesondere neue, kleinere Träger des Wohnungsbaus angesprochen werden, die heute schon aktiv in der sozialen Wohnraumversorgung tätig sind. Aber auch große Bestandswohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften könnten durch Bildung entsprechender Tochterunternehmen die Vorteile einer steuerlichen Förderung eines dauergebundenen Mietwohnungsbestandes in Anspruch nehmen, ohne grundsätzlich ihre bisher aufgebauten Wohnungsbestände in eine neue gemeinnützige Unternehmensbindung einbringen zu müssen. Mit dieser Konzeption könnte also eine größere Zahl an Trägern des Wohnungsbaus als Partner der öffentlichen Hand mobilisiert werden, durch die ein im Laufe der Jahre immer größer werdender dauerhaft mietpreis- und belegungsgebundener bezahlbarer Wohnungsbestand für „*mittlere und untere Einkommensgruppen*“ aufgebaut würde.

Hannover, den 21. April 2016

gez. Jan Kuhnert (kuhnert@kub-beratung.de; Website: www.kub-beratung.de)

⁸ Drs. 18/7736, Vorblatt A. Problem und Ziel.

⁹ Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 16/2299, S. 341.

¹⁰ Vgl. dazu Anm. 3 und 6.