

Stellungnahme anlässlich  
der öffentlichen Anhörung des Finanzausschuss  
des Deutschen Bundestages am 19. November 2018 zum

**Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus**  
*Bundestagsdrucksache 19/4949*

---

Dr. Claus Michelsen, Leiter Abteilung Konjunkturpolitik des DIW Berlin



Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin e.V. (DIW Berlin)  
Mohrenstraße 58  
10117 Berlin

Dr. Claus Michelsen  
Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik  
DIW Berlin  
Telefon: 030 / 89789 458  
Fax: 030 / 89789 102  
E-Mail: [cmichelsen@diw.de](mailto:cmichelsen@diw.de)

*Berlin, den 14. November 2018*

## Zusammenfassung

Die geplanten Sonderabschreibungen sind Teil der Wohnungsbauoffensive der Bundesregierung, deren Ziel die Fertigstellung von 1,5 Millionen Wohnungen in der laufenden Legislaturperiode ist. Die Sonderabschreibungen sollen zusätzliche Investitionen in den Mietwohnungsbau anreizen und darüber hinaus Impulse für den Bau „bezahlbarer“ Wohnungen geben. Zusätzlich zu der linearen AfA von zwei Prozent ermöglicht der Gesetzentwurf Abschreibungen von jährlich fünf Prozent für den Zeitraum von vier Jahren. Die Sonderabschreibungen richten sich an Vorhaben, die zwischen dem 31.8.2018 und dem 1.1.2022 genehmigt oder angezeigt wurden. Zudem sollen nur die Vorhaben unterstützt werden, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten 3 000 Euro je Quadratmeter nicht überschreiten. Die Sonderabschreibungen werden für Kosten bis zu einer Höhe von 2 000 Euro je Quadratmeter gewährt. Gefördert werden sollen sowohl Neubauvorhaben, als auch Vorhaben im Bestand. Eine räumliche Beschränkung ist nicht vorgesehen.

Grundsätzlich ist die Zielstellung des Vorhabens zu begrüßen, denn gerade in den Ballungsräumen fehlen Mietwohnungen, insbesondere im mittleren bis niedrigen Preissegment. Dies führt vor allem bei den Bezieherinnen und Beziehern von niedrigen Einkommen zu erheblich gestiegenen Kosten des Wohnens (Vgl. Dustmann u. a., 2018). Allerdings bestehen erhebliche Zweifel daran, ob dieses Instrument in der derzeitigen Ausgestaltung

- zusätzliche Neubauinvestitionen dort anreizt, wo sie nachgefragt werden,
- Lenkungseffekte in den Bau von Wohnungen im mittleren Qualitätssegment und darunter entfaltet, sowie
- zusätzlichen Wohnraum zu „bezahlbaren“ Mieten schafft.

Gleichzeitig ist zu befürchten, dass die Maßnahme mit

- hohen Mitnahmeeffekten,
- weiter steigenden Bau- und Immobilienpreisen, sowie
- räumlichen Fehllenkungen

verbunden ist. Einige dieser Aspekte können mit Änderungen im Entwurf geheilt werden. Anderen ist nur mit zusätzlichen Maßnahmen zu begegnen, insbesondere mit größeren Anstrengungen bebaubare Flächen zu aktivieren.

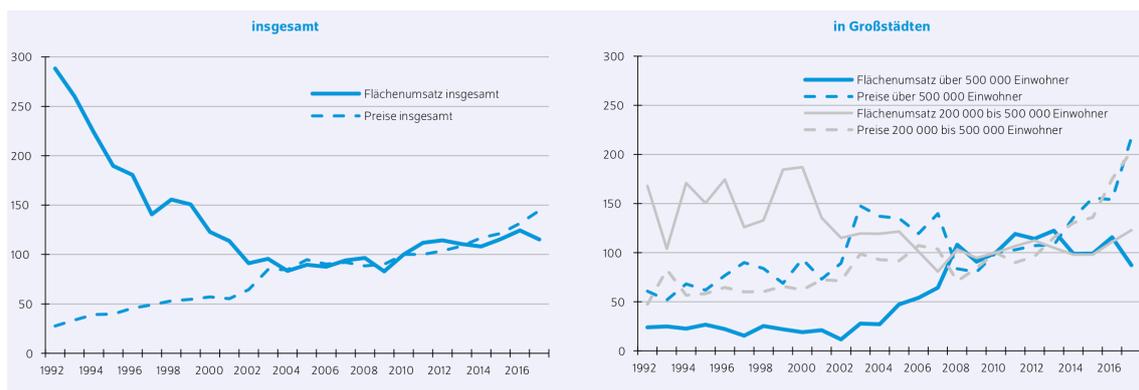
Grundsätzlich sind Investitionsanreize – insbesondere globale Anreize wie Sonderabschreibungen – dann sinnvoll, wenn eine allgemeine Investitionszurückhaltung besteht, Investitionen aber dringend benötigt werden. Zwar mangelt es in angespannten Wohnungsmärkten an Wohnraum, allerdings fehlen weder Investoren, noch fehlt notwendiges Kapital für die Finanzierung. Dies zeigen deutlich steigende Immobilienpreise, erheblich anziehende Preise für Bauleistungen bei gleichzeitig nach wie vor niedrigen Zinsen und hoher Bereitschaft der Banken, Immobilieninvestitionen zu finanzieren. Schon deshalb sind hohe Mitnahmeeffekte bei einer 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. Die eindeutige Bewertung der Wirksamkeit einer Sonder-AfA ist allerdings mit großen Schwierigkeiten verbunden, da die kontrafaktischen Entwicklungen ohne ent-

sprechende Eingriffe in der Regel nicht bekannt sind. Belastbare empirische Studien zur kausalen Wirkung von Sonderabschreibungen auf die Bautätigkeit liegen nicht vor. Die Effekte können somit nur auf Grundlage von Plausibilitätsüberlegungen beurteilt werden.

## Neubauimpuls auf dem Land – Preistreiber in der Stadt

Steuerliche Anreize wurden in der Vergangenheit mehrfach genutzt, um die Bautätigkeit anzuregen. Die Erfahrungen sind dabei gemischt: zwar wurden Investitionen sichtbar ausgeweitet – weitgehend herrscht aber Einigkeit in der Literatur, dass die Anreize zu erheblichen Fehlallokationen geführt haben und wenig zielgenau bei der Lösung der eigentlichen Probleme waren. Prominentes Negativbeispiel ist die Investitionsförderung in den 1990er Jahren in den neuen Ländern, die auch noch Jahre später erhebliche Probleme in der Stadtentwicklungspolitik verursachte, im Ergebnis sogar zum geförderten Abriss von Wohnungen geführt hat (vgl. bspw. Dohse u. a., 2002; Michelsen und Weiß, 2010). Diese Fehlentwicklungen sind Resultat einer weit gefassten Förderung, ohne räumliche oder sachliche Einschränkung. Ähnliches ist auch für die vorgeschlagene Sonder-AfA zu erwarten, der eine Fokussierung fehlt, sondern deutschlandweit Neubauten und Bestandserweiterungen bis zu einem einheitlichen Schwellenwert begünstigt. Die Deckelung bei den Herstellungskosten bzw. Anschaffungskosten liegt bei 3 000 Euro je Quadratmeter. Unberücksichtigt bleibt das große regionale Preis- bzw. Kostengefälle: in den Städten ist der Immobilienerwerb relativ teuer – in ländlichen Regionen ist das Niveau und die Teuerung eher moderat (vgl. Abb. 1). Hinzu kommt, dass in die Renditeberechnung einer Immobilieninvestition auch der Bodenwert Eingang findet. Und so steigt die Förderrendite, je geringer der Bodenwert ist.

Abbildung 1: Baulandumsätze und Preise nach Städtetypen



Index 2010=100

Quelle: Gemeinschaftsdiagnose (2018); Statistische Ämter d. Bundes & der Länder.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass der Förderimpuls umso größer wird, je niedriger die Bodenpreise sind. Denn abgeschrieben wird im Sinne des §7b EStG der Gebäudewert, nicht aber der Bodenwert. Im ländlichen Raum, dort wo Flächen reichlich vorhanden und deren Preise moderat sind, setzt die Förderung so einen Anreiz

mehr und zudem tendenziell teurer zu bauen, sofern die Obergrenze der Förderung noch nicht erreicht wurde.

In den Städten – dort wo hingegen die Knappheit groß ist und die Baulandpreise bei stagnierenden Flächenumsätzen bereits stark angezogen haben – ist es unwahrscheinlich, dass die Förderung zusätzlichen Neubau auf unbebauten Flächen anreizt. Dort gibt es ausreichend viele Investoren, um Wohnraum auf ein und der selben Fläche zu entwickeln. Wahrscheinlich ist, dass eine zusätzliche Förderung dort in weiter steigenden Bodenpreisen Niederschlag findet.

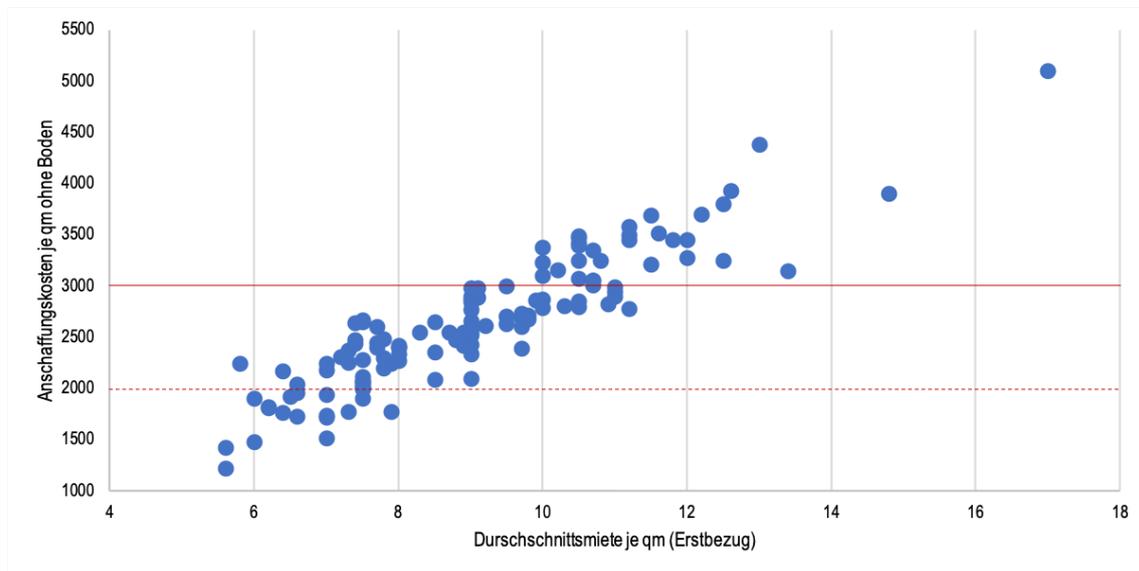
Ein Impuls könnte allerdings eine Förderung von Bestandsmaßnahmen ausgehen: die Potentiale der Nachverdichtung sind bislang nicht ausgeschöpft (Baba u. a., 2016). Diese Art der Angebotsausweitung hat neben der rein quantitativen Vergrößerung des Gebäudebestands auch den Vorteil, dass das Angebot dort geschaffen wird, wo die Nachfrage besonders hoch ist; zudem fällt die Notwendigkeit des Grunderwerbs weg. Auf diese Weise könne Investoren gewonnen werden, die bisher nicht aktiv waren bzw. nicht zum Zuge kamen, und die zudem nicht den teuren Grunderwerb in die Kalkulation ihrer Mieten einbeziehen müssen.

### **Wenig Lenkung der Bautätigkeit in das „bezahlbare“ Preissegment**

Ein zweites Ziel der Förderung ist – neben der vermehrten Bautätigkeit – die Lenkung der Investitionen hin zu mehr Wohnungsbau im „bezahlbaren“ Preissegment. Dies soll die Begrenzung der Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten gewährleisten. Im Sinne des Gesetzentwurfs sind die Herstellungs- bzw. die Anschaffungskosten als die abschreibungsfähigen Kosten definiert. Der Wert von Grund und Boden ist daher abzuziehen. Grundsätzlich gilt, dass, sofern die Förderung einen lenkenden Effekt entfaltet, Investitionen von Bauten niedrigerer Qualität angeschoben werden und so Wohnungen an den Markt gebracht werden, die geringere Marktmieten erwirtschaften.

Die Obergrenzen erscheinen gemessen an den Anschaffungskosten in vielen der größten 127 Städte Deutschlands relativ hoch angesetzt; in einigen anderen Städten liegen die mittleren Quadratmeterpreise über den Schwellenwerten. Im Durchschnitt aller Städte liegen die Kaufpreise je Quadratmeter Wohnfläche bei 2 650 Euro (2016, vgl. Abb. 2), also nahe dem, was als Obergrenze der Förderung vorgesehen ist. Der Lenkungseffekt für ein repräsentatives Wohnungsbauprojekt dürfte daher vergleichsweise gering ausfallen. Eine weitere Anhebung der Grenzen, wie vom Bundesrat gefordert, erscheint vor diesem Hintergrund wenig sinnvoll. Dies gilt um so mehr für die ländlichen Kreise, in denen die Obergrenzen in den allermeisten Fällen deutlich unterschritten werden dürften.

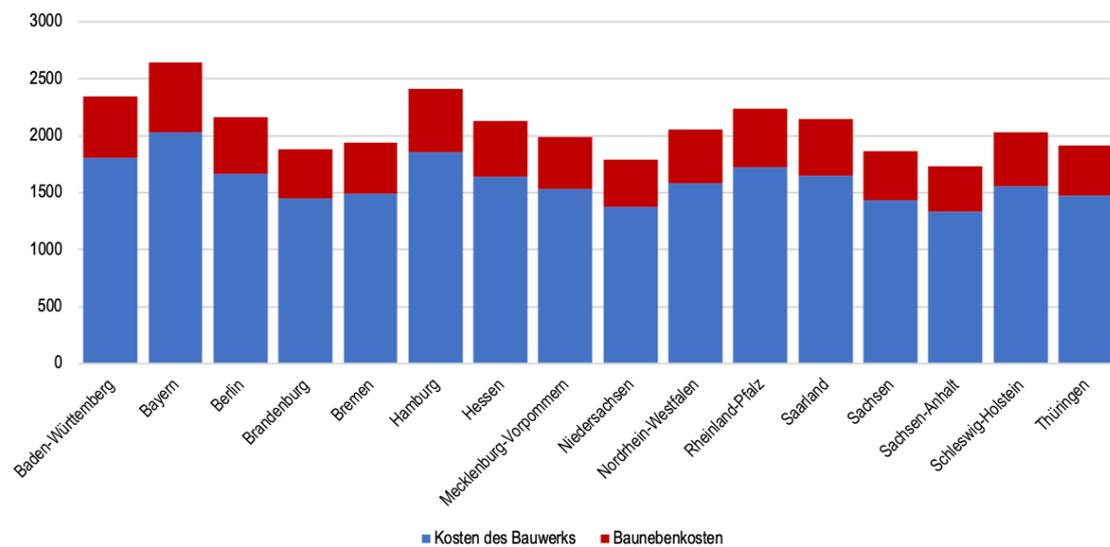
Abbildung 2: Immobilienpreise und Mieten in 127 Großstädten (2016)



in Euro

Quelle: bulwiengesa, Berechnungen des DIW Berlin.

Abbildung 3: Herstellungskosten (2017)



in Euro

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW Berlin.

Zu ähnlichen Einschätzungen gelangt man, legt man die Herstellungskosten zugrunde: Hierzu können überschlägig die veranschlagten Kosten des Bauwerks aus den Baugenehmigungen für Mehrfamilienhäuser und ein Aufschlag von 33% für Baunebenkosten und Außenanlagen im jeweiligen Land zugrunde gelegt werden. Auch hier zeigt sich, dass ein durchschnittliches Bauvorhaben nur selten Gefahr

läuft, die Grenze der Förderfähigkeit zu überschreiten. Daher ist auch in diesem Zusammenhang zu vermuten, dass ein Lenkungseffekt eher gering ausfällt. Grundsätzlich ist dabei anzumerken, dass eine räumlich undifferenzierte Orientierung an den Gesamtkosten des Immobilienerwerbs, zu regional erheblichen Unterschieden des Förderimpulses führt. Das bedeutet, dass in Regionen mit niedrigen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten Gebäude eine höhere Qualität gefördert wird als in Regionen mit höheren Bodenpreisen. Prinzipiell erscheint es sinnvoller, die Förderung an den regionalen veranschlagten bzw. realisierten Baukosten zu orientieren und entsprechende Grenzen daran zu orientieren. Damit kann eine Lenkung in ein bestimmtes Qualitätssegment besser erreicht werden.

### **Konjunkturelle Lage: Bauwirtschaft arbeitet an der Kapazitätsgrenze**

Die Bauwirtschaft erlebt derzeit einen Boom, der im vereinigten Deutschland kein Vorbild hat. Die Baufertigstellungen liegen zwar insgesamt noch weit unter den Zahlen der 1990er Jahre (vgl. Abb. 4); die Stimmung der Unternehmen ist aber ausgesprochen gut (vgl. Abb. 5) und die Nachfrage nach Bauleistungen ist gemessen an den verfügbaren Produktionskapazitäten äußerst hoch. Insbesondere im Wohnungsbau kommen die Unternehmen kaum nach, die eingehenden Aufträge abzuarbeiten (vgl. Abb. 6). Dabei operiert die Bauwirtschaft an der Kapazitätsgrenze (vgl. Abb. 5). In diesem konjunkturellen Umfeld sind zusätzliche Nachfragestimuli kapazitätsbedingt kaum zu absorbieren. Erschwert wird dies durch die zeitliche Befristung der Förderung: Bauunternehmen rechnen tendenziell mit einem Strohhalm, was zusätzliche Kapazitätsausweitungen eher unwahrscheinlich erscheinen lässt (Gemeinschaftsdiagnose, 2018; Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2018).

In derartigen konjunkturellen Situationen, in denen einerseits die Kapazitäten stark ausgelastet sind, andererseits die Material- und Arbeitskosten sichtbar ansteigen (vgl. Abb. 7), dürfte die zusätzliche Nachfrage den Preisaufrtrieb – der zuletzt bspw. im Bereich der Rohbauarbeiten so stark war wie seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr beobachtet (vgl. Abb. 8) – weiter verstärken. Die gestiegenen Preise führen dann dazu, dass die realen Effekte der Förderung deutlich geringer ausfallen.

Aber nicht nur die Bauwirtschaft ist stark ausgelastet, bzw. verfügt nicht mehr über die Produktionskapazitäten früherer Jahre. Auch die öffentliche Hand hat in den vergangenen Jahren erheblich an Personal vor allem in den kommunalen Bauämtern gespart (Gornig und Michelsen, 2017), sodass Antrags- und Planungsprozesse mittlerweile erheblich länger brauchen.

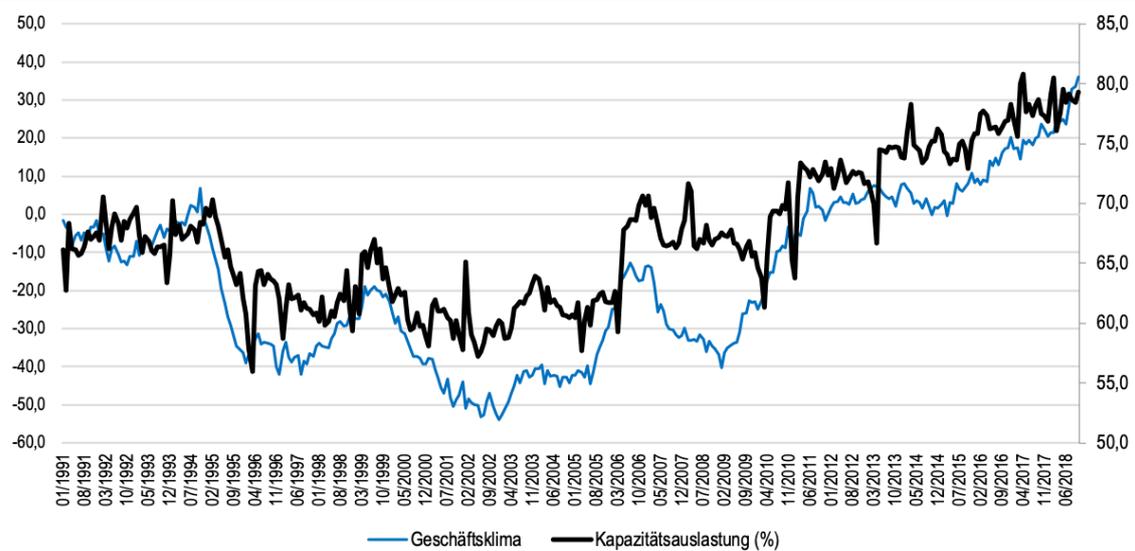
Abbildung 4: Baufertigstellungen und Sozialwohnungsbestand



Anzahl der Wohneinheiten

Quelle: Gemeinschaftsdiagnose (2018); Statistische Ämter d. Bundes &amp; der Länder.

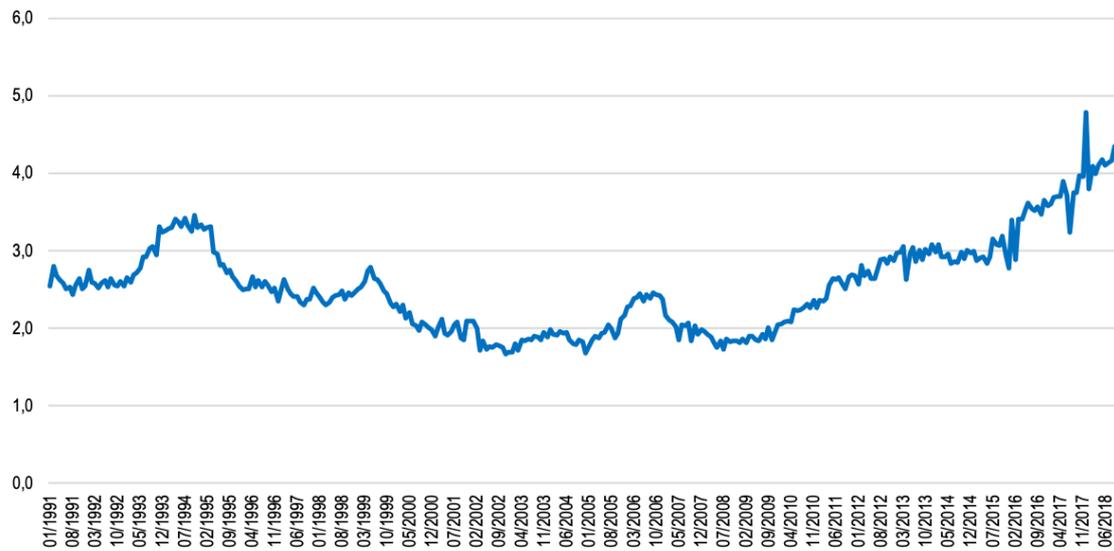
Abbildung 5: Geschäftsklima &amp; Auslastung im Wohnungsbau



Saldo positiver und negativer Antworten

Quelle: ifo Institut.

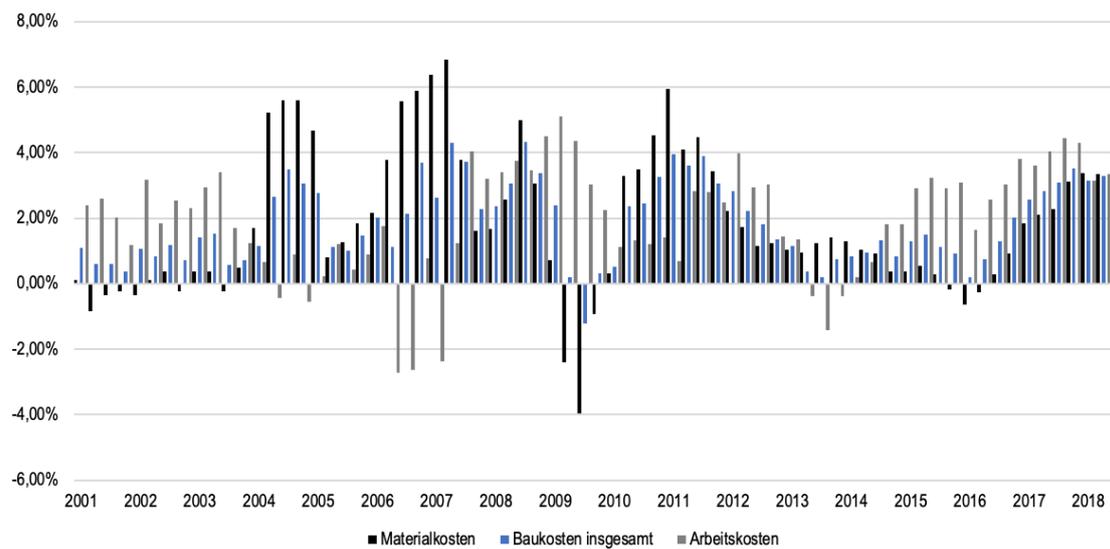
Abbildung 6: Auftragsreichweite im Wohnungsbau



Bestand in Monaten

Quelle: ifo Institut.

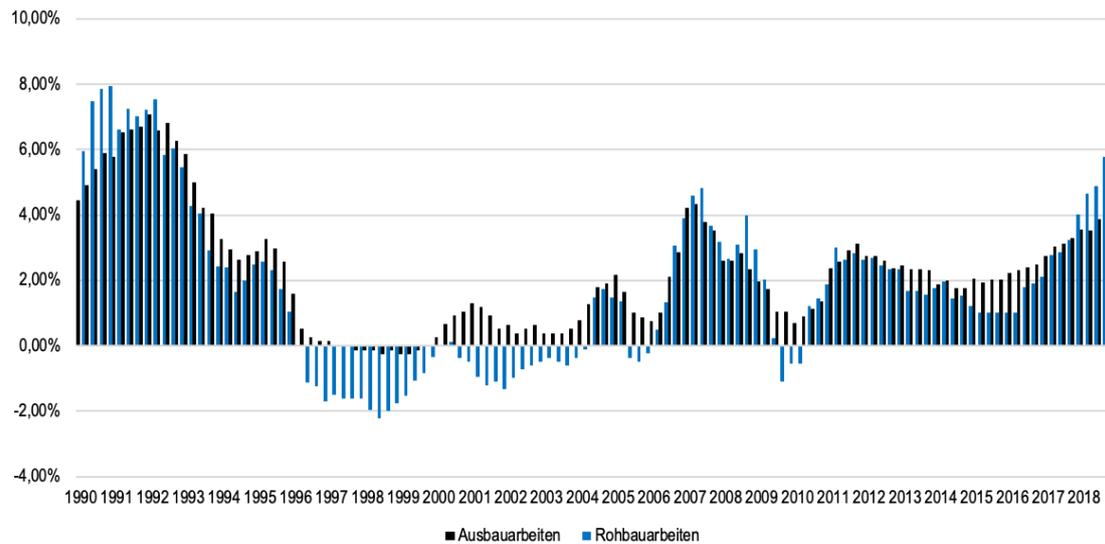
Abbildung 7: Baukosten im Wohnungsbau



Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

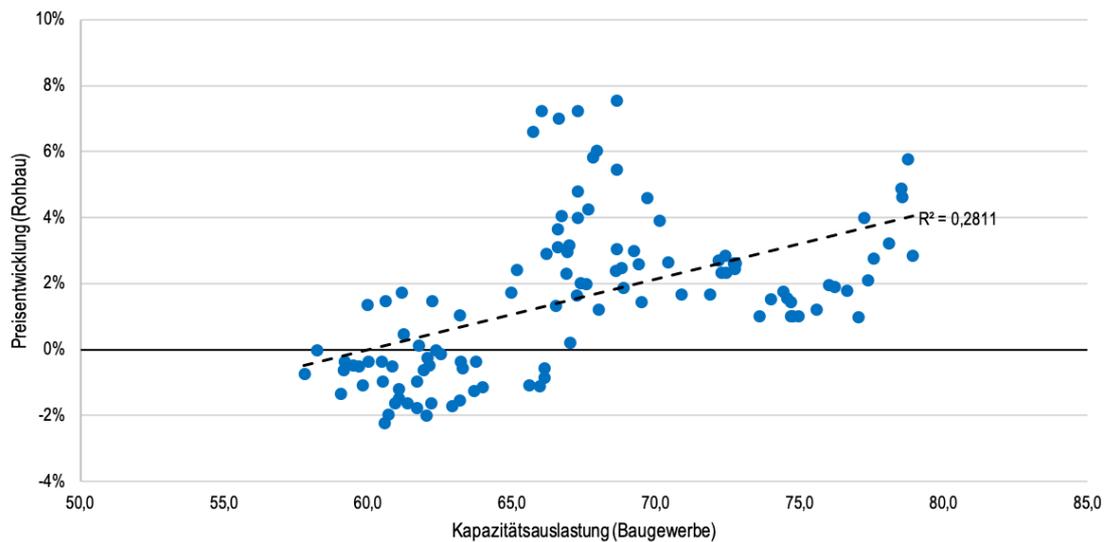
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 8: Preisentwicklung im Hochbau



Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %  
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 9: Preisentwicklung und Kapazitätsauslastung



Veränderung gegenüber dem Vorjahr, Auslastung in %,  
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW Berlin.

### Bewertung und Schlussfolgerungen

Die Förderung des Wohnungsbaus ist angesichts der stark steigenden Mieten ein nachvollziehbares Anliegen. Nach wie vor mangelt es auf dem Wohnungsmarkt aber nicht an Investoren. Die Preise für Immobilien sind weiter gestiegen, auch die

---

Preise für Bauland haben in den Städten zugelegt. Die Umsätze baureifen Lands und die Preisentwicklung legen nahe, dass es nicht an Nachfrage fehlt, sondern an Investitionsmöglichkeiten.

#### **Mitnahmeeffekte**

Eine weit gefasste Sonder-AfA wird den eigentlichen Engpass – fehlende Bauflächen für den Neubau – nicht ändern. Vielmehr sind Mitnahmeeffekte zu erwarten, da die Flächen ohnehin bebaut und lediglich ein Investor durch einen anderen ersetzt würde. Zudem begünstigt die Förderung aufgrund des langen Planungsvorlaufs bereits jetzt in der Pipeline befindliche Projekte.

#### **Preiseffekte**

Ein später folgender Nachfrageimpuls könnte in der derzeitigen konjunkturellen Lage sogar kontraproduktiv sein, wenn damit der Preisauftrieb für Bauleistungen weiter angeschoben wird. Auch die Knappheit beim Bauland lässt erwarten, dass zusätzliche Nachfrage zumindest in den Ballungszentren dem bereits jetzt kräftigen Preisauftrieb weiter anschiebt.

#### **Fehllenkungen und fehlende Lenkung**

Die Förderung soll bundesweit mit festen Obergrenzen für die Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten gelten. Dies führt dazu, dass die Förderung auch in Regionen gewährt wird, in denen offensichtlich kein Wohnungsmangel besteht und die weit ab der Zentren liegen, die sie möglicherweise entlasten könnten. Zudem entfaltet die Förderung dort kontraproduktive Anreize: denn dort, wo die Bodenpreise nicht ins Gewicht fallen, ist die Förderrendite insgesamt höher und damit der Anreiz, mehr in die abschreibungsfähigen Kosten der Gebäude zu investieren. Es wird also nicht der Effekt erzielt, dass Wohnungen im unteren Preissegment zugebaut werden, sondern vielmehr die Tendenz teurerer Wohnungen zu errichten gestärkt wird. Auch in den Städten liegen die Anschaffungskosten häufig und die Herstellungskosten sehr wahrscheinlich im Durchschnitt nahe oder unter der gesetzten Obergrenze von 3 000 Euro. Hier dürften die Lenkungseffekte für große Teile des Markts gering bleiben. Zudem ist festzuhalten, dass Gebäude mit Herstellungskosten von 3 000 Euro je Quadratmeter bei einem derzeit marktüblichen Vervielfältiger von 25 Jahresbruttokaltmieten einen monatlichen Mietzins von 10 Euro je Quadratmeter erfordern bzw. am Markt erwirtschaften. Eine Anhebung der Grenze auf 4 000 Euro, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, hätte zur Folge, dass die dann marktübliche Miete bei 13,33 Euro läge. Ob dies das Angebot im bezahlbaren Wohnungen stärkt, ist davon abhängig, wie gut Umzugsketten und Sickereffekte funktionieren. Ein empirischer Nachweis über das Funktionieren dieser Mechanismen steht noch aus.

#### **Nachverdichtung kann einen Beitrag leisten**

Die Einbeziehung von Bauprojekten im Bestand erscheint sehr sinnvoll, da auf diese Weise zusätzliche Investoren und Flächen aktiviert werden. Auch ist die Chance bei derartigen Projekten höher, Wohnungsbau im „bezahlbaren“ Segment zu fördern. Schließlich fällt bei diesen Vorhaben der häufig sehr teure Grunderwerb weg. Alles in allem ist die beabsichtigte Einführung einer Sonder-AfA in der derzeitigen

Form nur bedingt geeignet, das Ziel, „bezahlbaren“ Wohnraum in Regionen mit Wohnungsknappheit zu schaffen, zu erreichen. Auch aus konjunktureller Sicht ist ein weit gefasster Investitionsanreiz nicht zu rechtfertigen.

## **Änderungsvorschläge**

Es gibt allerdings Möglichkeiten, die intendierte Wirkung zu verstärken. Hierzu zählen die folgenden Aspekte:

### **1. Konzentration auf Nachverdichtung**

Ein zentrales Problem sind fehlende Flächen für Neubauten. Ohne diese Flächen dürften kaum zusätzliche neue Wohnungen auf den Markt gebracht werden, zumal auch der Lenkungseffekt in der derzeitigen Fassung des Gesetzes wahrscheinlich vergleichsweise gering ist. Zielgerichteter ist daher eine ausschließliche Förderung von Maßnahmen im Bestand und das Füllen von Baulücken. Die Förderung könnte zudem an die Förderkulisse bestimmter Stadtentwicklungsgebiete geknüpft werden, um Kommunen die Möglichkeit zur Steuerung der Bautätigkeit zu geben, bspw. wenn bestimmte Infrastrukturen in Teilen der Stadt bereits stark ausgelastet sind. Dies würde auch den Impuls der Förderung verringern, was in Anbetracht der ausgelasteten Kapazitäten der Bauwirtschaft sinnvoll erscheint.

### **2. Zuschuss statt Abschreibungen**

Anstelle der Abschreibungen kann es gerade bei Bestandsmaßnahmen vorteilhaft sein, Zuschüsse oder auch Kreditabsicherungen als Eigenkapitaläquivalent zu gewähren. Dies ist in den Fällen vorteilhaft, in denen zwar Investitionsbereitschaft besteht, die Eigenkapitalausstattung aber nicht ausreicht, um zu investieren. Dies dürfte bei Bestandsvorhaben häufiger der Fall sein, insbesondere dann, wenn der Erwerb der Immobilie erst in jüngerer Zeit erfolgt ist.

### **3. Orientierung an den regionalen Kosten des Bauwerks**

Dies stellt sicher, dass regionale Preis- bzw. Kostenunterschiede nicht zu unbeabsichtigten Verzerrungen führen. Dies ist um so wichtiger, wenn Bauten auf neu erschlossenen Flächen weiterhin Gegenstand der Förderung bleiben sollen. Aus der allgemeinen Statistik der Baugenehmigungen können relativ genaue Werte zu den Herstellungskosten des Bauwerks ermittelt werden, sowohl für Maßnahmen im Bestand, als auch für Neubaumaßnahmen. Eine Förderung könnte beispielsweise für die Wohnungen gewährt werden, die zu 75% der durchschnittlichen Baukosten in der jeweiligen Region errichtet wurden. Auf diese Weise werden Wohnungsbauvorhaben im mittleren bis unteren Qualitätssegments des Markts attraktiver.

### **4. Regionale Staffelung bzw. Absenkung der Obergrenzen**

Sollte eine Orientierung an den Herstellungskosten scheitern, würde eine Absenkung der Obergrenzen den Lenkungseffekt der Förderung verstärken. Ebenfalls ist eine regionale Staffelung der Obergrenzen ratsam, um die skizzierten

Fehlanreize zu verhindern.

5. **Ausweitung des Baulandangebots und der Planungskapazitäten**

Neben den notwendigen Änderungen der Förderung, sind angebotsseitige Restriktionen zu beheben. Dies betrifft einerseits fehlendes Bauland. Andererseits gilt dies auch für Planungskapazitäten in den kommunalen Bauämtern. Ohne entsprechende Anstrengungen läuft eine Investitionsförderung ins Leere.

## Literaturverzeichnis

- Baba, Ludger, Julia Kemper, F Henniges und S Papouschek (2016). "Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten". In: *BBSR-Online-Publikation Nr. 08/2016*.
- Dohse, Dirk, Christiane Krieger-Boden, Birgit Sander, Rüdiger Soltwedel u. a. (2002). *Vom Mangel zum Überfluss-der ostdeutsche Wohnungsmarkt in der Subventionsfalle*. 395. Kieler Diskussionsbeiträge.
- Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger und Markus Zimmermann (2018). *Housing Expenditures and Income Inequality*. Technischer Bericht. Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM), Department of Economics, University College London.
- Gemeinschaftsdiagnose (2018). *Aufschwung verliert an Fahrt – Weltwirtschaftliches Klima wird rauer*. Technischer Bericht. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.
- Gornig, Martin und Claus Michelsen (2017). "Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus". In: *DIW-Wochenbericht* 84.11, Seiten 211–219.
- Michelsen, Claus und Dominik Weiß (2010). "What happened to the East German housing market? A historical perspective on the role of public funding". In: *Post-Communist Economies* 22.3, Seiten 387–409.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018). *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Jahresgutachten 2018/19*. Technischer Bericht. Jahresgutachten, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.