JLL Achieve Ambitions

YATES policy partners

Bauen auf Sicht

Fünf Thesen zur Regulierung in der Immobilienbranche

September 2020

Vorwort

Die kommende Bundestagswahl im September 2021 wirft bereits jetzt ihre Schatten voraus. Nach allem, was wir heute erwarten können, wird sie von einer sehr großen Bedeutung für die Immobilienwirtschaft sein – und das gilt besonders für den Wohnsektor.

Der Problemdruck ist in der laufenden Legislaturperiode weiter gestiegen, ohne dass sachgerechte Lösungen gefunden wurden – und entsprechend begleiten uns weiterhin zahlreiche unbeantwortete Fragen in den anstehenden Bundestagswahlkampf:

- In der Corona-Pandemie liegt die Immobilienwirtschaft wie unter einem Brennglas der gesellschaftlichen, sozioökonomischen und politischen Herausforderungen. Beispiele sind: Die Zeit im Home Office, die Diskussion darum und um das „Arbeiten von Morgen" haben eine veränderte Nachfrage sowohl für Büroflächen als auch auf dem Wohnungsmarkt zufolge. Das sich rapide verändernde Kaufverhalten und die schwere wirtschaftliche Lage des Einzelhandels setzen die Innenstädte unter wachsenden Druck. Nicht zuletzt ist auch die Frage nach den Reserven der privaten Nutzer für deren Miete bzw. Zins und Tilgung ihrer Immobilie zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht langfristig beantwortbar – gerade vor dem Hintergrund der kurzfristigen Veränderungen des Konsumverhaltens, wie zum Beispiel Zahlungs- oder Mietausfälle durch Kurzarbeit oder Arbeitsplatzverlust.

- Gleichzeitig verbinden sich „alte" Herausforderungen, die nicht minder bedeutsam sind: Deutschland hinkt seinen Zielen beim Klimaschutz mit stagnierenden Sanierungsraten stark hinterher, während Dürreperioden auch in Mitteleuropa die Risiken des Klimawandels verdeutlichen. Die Bedürfnisse einer in einigen Regionen rapide alternden Gesellschaft werden nur adressiert, ohne sie ganzheitlich zu lösen (Umbau, innovative Betreibermodelle fehlen). Ausbau der digitalen Infrastruktur und Schienennetze schreiten nur sehr langsam voran und der Wohnungsneubau kommt nur sehr zögerlich in Schwung (Auflagen, NIMBY-Phänomen, Überlastung der Ämter).

- Der Wunsch und der Fokus der Immobilienbranche lautet: Es braucht einen echten und langfristig angelegten Masterplan, um dieser Herausforderungen Herr zu werden. Und dieser sollte zumindest in der Grundstruktur und seinen Schwerpunkten nicht den möglicherweise schneller wechselnden Mehrheiten unterliegen.

Der Befund hinsichtlich dieser Themen ist jedoch ernüchternd und wird von Unentschlossenheit in der Beantwortung der Fragen und Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Machtverteilung geprägt.

- Die Unentschlossenheit bezieht sich auf den aktuellen Stand im Herbst 2020: Derzeit sind die meisten Problemstellungen in der Immobilienbranche aufschiebend, aber bei weitem nicht abschließend geregelt.
- Eine Vielzahl an Kommissionen ist in dieser Legislaturperiode gebildet worden (Baulandkommission, Wohngipfel, Mietspiegel-Kommission, etc.), die eher konsensual aber weniger im Rahmen einer kohärenten Gesamtstrategie gearbeitet haben. Folgende drei Beispiele verdeutlichen das:
  1. Die Mietpreisbremse soll eine Atempause am Miet markt bringen, aber parallel gibt es keine komplementäre Neubaustrategie.
  2. Die CO_2-Reduzierung mit Emissionshandel im Wärmemarkt wurde angestoßen, ohne einen Weg aufzuzeigen, wie man die Sanierungsraten steigert. Hinzu kommt, dass der Emissionshandel selbst verfassungsrechtlich auf tönernen Füßen steht und bis 2026 reformiert werden muss.
  3. Das Gebäudeenergiegesetz sollte vereinfachen, erfüllt aber die Wünsche keiner Partei, weil z.B. die Ausgestaltung des Mieterstroms nur unzureichend geklärt ist.

- Infolge der widerstreitenden Interessen und Befunde hinterlässt die Legislaturperiode besonders auf dem Wohnungsmarkt mehr Leerstellen als sie zu füllen wusste.

Entsprechend groß ist derzeit die Unsicherheit, was die künftige Strategie angeht:

- Noch nie war der Deutsche Bundestag so groß. Zwischen 1957 und 1990 kam das Parlament in der Spitze mit fünf Fraktionen, im Regelfall mit drei Fraktionen, aus. Nun sind es auf absehbare Zeit sechs Fraktionen, was die Mehrheitsfindung schwieriger und bunter macht.
- Auch die momentanen Umfragen zeigen, dass noch nie so viele Möglichkeiten zur Bildung einer Koalition ernsthaft denkbar waren.
- Entsprechend positionieren sich nun die Parteien so, dass auch „neue" Koalitionen auf Bundesebene zunehmend realistisch werden.
- Der Interessensausgleich innerhalb solcher denkbaren Koalitionen ist damit schwieriger geworden und deren Ergebnisse deutlich unsicherer. Die Immobilienwirtschaft wird sich auf mehr und deutlich unterschiedlichere Szenarien einstellen müssen.
- Das hängt auch damit zusammen, dass die personellen Umbrüche in der nächsten Regierung größer sein werden als in den vergangenen vier Legislaturperioden – nachdem Bundeskanzlerin Angela Merkel ihren Abschied angekündigt hat.

Die kommende Bundestagswahl ist somit eine der wichtigsten Entscheidung für die Immobilienbranche. Diese Veröffentlichung liefert einen Diskussionsbeitrag aus Perspektive der Immobilienwirtschaft zu den anstehenden Herausforderungen. Dabei finden sich die unterschiedlichen politischen Stimmen wieder, um die Auswirkungen möglicher künftiger Macht- und Regierungsverhältnisse für den Sektor zu beleuchten. Fünf Thesen werden dabei wechselseitig beantwortet – durch JLL mit der Brille der Immobilienwirtschaft und durch YATES policy partners aus Sicht der politisch handelnden Akteure.

Die Thesen im Überblick

These 1

Die Mietpreisbremse und der Mietendeckel führen weder zu einer Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen noch zu einer Erhöhung der Bautätigkeit

These 2

Eine Verringerung der Grunderwerbsteuer tut dem Immobilienmarkt gut

These 3

Die CO_2-Bepreisung im Wärmemarkt löst Kostendruck in den Beständen und sektorübergreifende, gesellschaftliche Zielkonflikte aus.

These 4

Das Angebot kann auch durch eine bessere (und schnellere) Bodenpolitik ausgeweitet werden

These 5

Ausreichender Neubau kann nur erfolgen, wenn für die privaten Investoren die Investition auch attraktiv ist

Zur Regulierung der Mieten

JLL

Die Sicht der Immobilienwirtschaft

Problem

Der Zuzug in die Großstädte und Ballungsräume, ein geringes Neubauvolumen und ein immer noch steigender Wohnflächenverbrauch pro Kopf haben dazu geführt, dass die Nachfrage in den deutschen Großstädten und Ballungsräumen in den letzten Jahren das Angebot deutlich übertroffen hat.

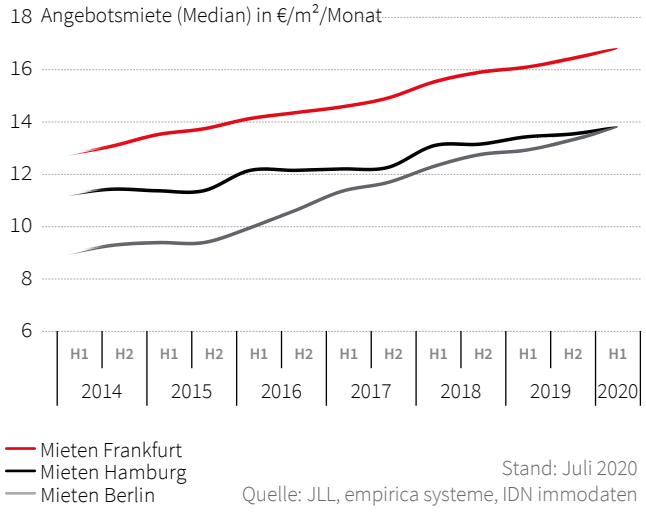
Auswirkungen

Das macht sich in Preissteigerungen bemerkbar, die deutlich über der Inflationsrate liegen: die Mietpreise sind in den letzten sechs Jahren in Frankfurt um rund 30 % gestiegen, die Inflationsrate lediglich um 6,6 %. Noch stärker war hingegen die Steigerung bei den Kaufpreisen für Eigentumswohnungen: rund 77 % in Frankfurt in sechs Jahren – hier kamen neben dem Effekt eines bei den Preisen wenig regulierten Marktes noch die sehr günstigen Zinsen hinzu, die für die Erwerber deutliche Erleichterungen brachten.

Entwicklung der Mieten

Das führt in beiden Bereichen des Wohnungsmarktes – sowohl bei den Miet- als auch den Eigentumswohnungen – dazu, dass diejenigen, die bereits eine Wohnung nutzen, gegenüber denen, die eine Wohnung benötigen, bevorzugt werden. Im Eigentumsmarkt spiegelt sich das durch die im Vergleich deutlich höheren Preissteigerungen wider – die Preissteigerungen kommen den Eigentümern zugute, zulasten derjenigen, die eine Wohnung suchen.

Entwicklung der Mieten

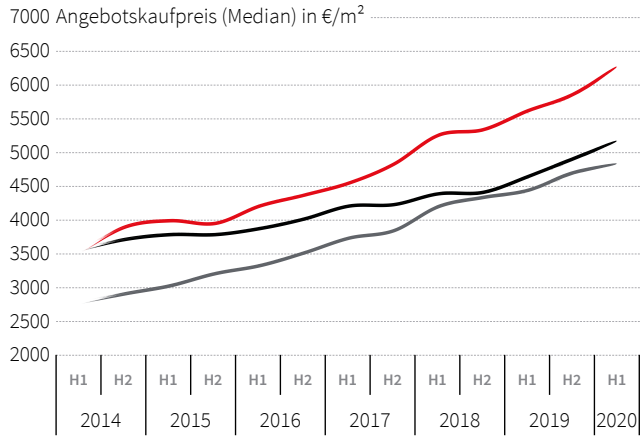


Stand: Juli 2020
Quelle: JLL, empirica systeme, IDN immodaten

Im Mietwohnungsmarkt tritt der gleiche Effekt auf: Die Eigentümer, also die Vermieter, sind auf den ersten Blick die Gewinner. Hinzu kommen aber auch die bereits mietenden Haushalte, die aufgrund der schon heute starken Einschränkungen bei Mietsteigerungen ebenfalls zu den Gewinnern zählen - sozusagen die Schattenseite der starken Preiseinschränkungen bei den Mietwohnungen durch Mietendeckel oder Mietenbremse, über die aber nur ungern gesprochen wird. Verlierer sind hingegen Haushalte, die eine Wohnung brauchen: zum Beispiel Starterhaushalte, also junge Menschen, die ihr Elternhaus verlassen, Haushalte, die aus anderen Städten oder dem Ausland hinzuziehen oder auch Trennungsfälle, in denen ein Paar oder eine Familie nunmehr zwei statt einer Wohnung braucht. Für die Bestandsmieter, die schon länger eine Wohnung nutzen, stellt sich der Fall jedoch ganz anders dar – ein Umzug ist mit großer Wahrscheinlichkeit mit höherer Miete verbunden, selbst wenn die Wohnung und der Verbrauch an Wohnfläche kleiner wird. Entsprechend ist die Fluktuation in den Beständen der großen Anbieter von Mietwohnungen in Berlin auf ungefähr die Hälfte des Wertes von 10 Jahren zurückgegangen – von ca. 14 % auf ca. 7 %. Der gesetzlich gewollte und immer weiter verschärfte Schutz der Bestandsmieter verknappt also das Angebot an möglichen Wohnungen auf dem Markt.

Entsprechend ist der Verbrauch an Wohnfläche in Deutschland in den letzten Jahren von 39,5 m² (2000) auf 47 m² (2019) um rund 19 % je Kopf kontinuierlich angestiegen. Es kommt zu Fehlallokationen, denn einerseits herrscht

Entwicklung der ETW-Kaufpreise*



*Angebotskaufpreise
Stand: Juli 2020
Quelle: JLL, empirica systeme, IDN immodaten

ein Wohnungsmangel, andererseits wird der Schutz von Bestandsmietern weiter ausgeweitet.

Anforderungen an mögliche Lösungen

Die Preissteigerungen sind – wie oben erwähnt – zuvorderst ein Problem eines knappen Angebots: es wird zu wenig und an den falschen Orten gebaut. Die Regulierung von Mietpreisen bringt jedoch keine neuen Wohnungen.

Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber Neubauten ab 2014 aus den Regelungen sowohl zur Mietpreisbremse als auch zum Mietpreisdeckel ausgenommen. Die Logik, dass vor dem Hintergrund sehr niedriger oder sogar negativer Zinssätze auf risikoarme Anlagen privates Kapital in historisch nie dagewesenem Umfang bereitstünde in der Erfüllung dieser Angebotslücke zu unterstützen, kann hier also in Ansätzen erkannt werden. Dennoch wird es aus unserer Sicht nur sehr ungenügend genutzt: Viele Entwickler und Investoren sehen das für Neubauten willkürlich festgelegte Datum 2014 im Gesetz als ein Omen dafür, dass dieser Stichtag auch ebenso leicht geändert werden könnte und vertrauen nicht darauf. Gleichzeitig wurden die Auflagen für den Neubau weiterhin stark verschärft, wie wir unten weiter ausführen – im Zweifel können die großen Vorlasten, welche heute die Kommunen den Entwicklern im Bereich sozialer Wohnungsbau, sozialer Infrastruktur und energetischer Effizienz abfordern, nur über einen möglichst großen Teil teurer Wohnungen querfinanziert werden. Ein Marktsegment, was ein höheres Risikoprofil und erheblich geringeren politischen Kredit einbringt als beispielsweise der soziale Wohnungsbau. Bei diesem werden die Parameter aber leider häufig so ausgestaltet, dass er für den Entwickler der neuen Wohnungen ein Verlustgeschäft ist.

Eine weitere Möglichkeit wäre es für die öffentliche Hand, die wirtschaftlichen Spielräume, die sich durch ihren Immobilienbesitz ergeben, moderat zu nutzen und den Fokus der kommunalen Wohnungsgesellschaften noch stärker auf den Neubau zu legen – statt das Geld für teure Vorkaufsrechte an Bestandsimmobilien wahrzunehmen und den kurzfristigen Applaus statt einer langfristigen Lösung zu verfolgen.

Wenn die Mietpreisbremse dem Markt eine Atempause verschaffen soll, dann muss man auch anerkennen, dass der Neubau schneller, einfacher und günstiger werden muss – denn auch die Bremse kreiert neue Ungerechtigkeiten und Verteilungsprobleme, und so schwerwiegende Eingriffe müssen durch eine mittel- und langfristige Strategie kompensiert werden.

Zur Regulierung der Mieten

Yates

Die politischen Akteure

Mietenpreisbremse im Bundesgebiet

Die Mieten in Deutschland steigen – zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung – in den letzten Jahren immer stärker. Da circa die Hälfte der Deutschen zur Miete wohnt, erzeugt das Thema „Miete“ einen politischen Handlungsdruck insbesondere bei Abgeordneten, die einen Wahlkreis zu vertreten haben. Im Glauben an politische Erfolge war insbesondere die Regulierung der Miete daher stets oben auf der Agenda der Landes- und Bundespolitiker. So entstand auf Bundesebene auf Initiative der SPD im Jahr 2015 die sogenannte „Mietpreisbremse“ – trotz Bedenken der Union, die den „Neubau als bessere Mietpreisbremse“ propagierte. Die „Mietpreisbremse“ besagt, dass die Nettokaltmiete bei Neuvermietung in einem angespannten Wohnungsmarkt maximal 10 % über den ortsüblichen Vergleichsmieten liegen darf.

Mietendeckel in Berlin

Der rot-rot-grünen Landesregierung des Landes Berlin ging die Mietpreisbremse jedoch nicht weit genug. Auf Basis eines Fachaufsatzes des Juristen Peter Weber wurde unter Führung des SPD-Kreisverbands Mitte der Grundstein für den Berliner „Mietendeckel“ gelegt. Diese allgemeine Mietpreisbegrenzung trat am 23. Februar 2020 in Kraft und gilt zunächst für fünf Jahre. Die Berliner Mieten werden auf dem Stand des 18. Juni 2019 rückwirkend eingefroren und können ab November 2020 abgesenkt werden, wenn sie mehr als 20 % über der für die jeweilige Wohnlage zulässige Mietpreisobergrenze liegen.

Aktuell sind am Bundesverfassungsgericht mehrere Klagen von Berliner Wohnungseigentümern sowie eine Normenkontrollklage von Unions- und FDP-Abgeordneten anhängig. Parallel haben die Fraktionen der CDU und der FDP des Berliner Abgeordnetenhauses eine Normenkontrollklage am Berliner Landesverfassungsgericht eingereicht. Der „Mietendeckel“ wird von den Klägern hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz, des Gleichheitsgrundsatzes und weiterer formaler und prozessualer Punkte als verfassungswidrig erachtet. Brisant ist, dass das Innenministerium unter Horst Seehofer eine eigene wissenschaftliche Studie zu dem Berliner Mietendeckelgesetz anfertigen ließ, die ebenfalls zu dem Schluss kommt, dass der Mietendeckel verfassungswidrig sei. Aus Rücksicht auf den in Berlin regierenden Koalitionspartner wurden aus diesem Erkenntnisgewinn jedoch keine Handlungen abgeleitet.

Wenngleich sich die regierungstragenden Parteien in Berlin öffentlichkeitswirksam vor ihre Gesetzgebung stellen, wird jedoch bereits für den Fall der Verfassungswidrigkeit des Mietendeckels mangels Gesetzgebungskompetenz mit einem erneuten Anlauf mit veränderter Systematik auf Bundesebene geworben. Parallel wird – auch mit Verweis auf die Corona-Krise – ein Mietendeckel für Gewerbemieten ins Spiel gebracht. Der Themenkomplex „Entlastung der Mieter“ wird auch durch das Aufkommen von Plänen für eine Versagung der Umlage der Grundsteuer weitergetrieben.

Die Propagierung der „Mieterstadt“ Berlin erfolgt durch eine bemerkenswerte Doppelfunktion der regierenden Berliner Politiker als demonstrierende Opposition und Legislative. Flankiert wird dies durch die stark mit der Politik verknüpften „Mieterinitiativen“, die parallel zu der Einführung des Mietendeckels weiter für den Einsatz des kommunalen Vorkaufsrechts und die Enteignung der Immobilienkonzerne werben.

Politischer Ausblick

Insofern mit Spannung erwartet werden dürfen die mietpolitischen Positionierungen der Parteien für den Bundestagswahlkampf im kommenden Sommer. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der ersten empirischen Untersuchungen der Auswirkungen des Mietendeckels in Berlin. Ein stark sinkendes Angebot von Mietwohnungen, eine deutliche Zunahme der angebotenen Eigentumswohnungen sowie das Entstehen eines Schattenmarktes machen deutlich,

dass eine staatliche Preisregulierung weder zu mehr noch zu qualitativ hochwertigerem Angebot führt. Im Falle einer Fortsetzung der großen Koalition dürfte zumindest die Fortsetzung der Mietpreisbremse zu erwarten sein. Darüber hinaus bringen sich die SPD mit der Forderung nach einer Kappung der zulässigen Mieterhöhung innerhalb von drei Jahren auf die Inflationsrate sowie die Grünen mit der Forderung nach einem Bundes-Mietendeckel bereits für den Wahlkampf in Stellung. Je nach Fokussetzung der Grünen im Rahmen einer möglichen schwarz-grünen oder "Jamaika"-Regierung könnte der auch von den Grünen geforderte Bundes-Mietendeckel als Verhandlungsmasse bzw. Drohpotential instrumentalisiert werden. Unter einer schwarz-gelben Regierung kann von einer Abkehr von weiteren preisregulierenden Eingriffen in den Mietmarkt ausgegangen werden.

Zur Liquidität von Immobilientransaktionen

JLL

Die Sicht der Immobilienwirtschaft

Problem

Die Diskussion um die Grunderwerbsteuer erschöpft sich derzeitig recht weitgehend an einer einzelnen Konstruktion, dem “Share-Deal”. Unbestritten ist, dass beim Share Deal in der Regel die Steuerlast vermindert werden soll. Erneut zielt man hier jedoch stärker auf die Auswirkung, als auf den Grund – die hohe Grunderwerbsteuer ist einer der Treiber für Share-Deal-Konstruktionen (aber nicht der einzige), und die Grunderwerbsteuer macht Transaktionen insbesondere für private Eigentümer teurer und träger.

Auswirkungen

Die von den Ländern erhobenen Grunderwerbsteuern unterscheiden sich stark in ihrer Höhe – von 3,5 % des Kaufpreises in Bayern und Sachsen bis hin zu 6,5 % in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Thüringen und dem Saarland. Während früher ein recht deutlicher Zusammenhang zwischen der Erhöhung der Grunderwerbsteuer zur politischen Ausrichtung der Landesregierung bestand (Mitte-links-Regierungen neigten zur Erhöhung), hat sich keine Landesregierung auch bei einem Regierungswechsel zu Mitte-rechts bisher zu einer Senkung durchringen können. Allein bei den Unterschieden in dieser Verteilung muss man sich fragen, mit welcher Begründung diese Steuer in Sachsen fast doppelt so hoch sein soll wie im direkt benachbarten Thüringen?

Grundsätzlich gilt dabei: Die Grunderwerbsteuer macht den Markt träger – wie physikalische Reibung verteuert sie jeden Immobilienkauf und erschwert sie aus Sicht des Käufers. Neben der Grunderwerbsteuer kommen noch Maklercourtage, Notarkosten, das Grundbuchamt und weitere amtliche Gebühren hinzu - Insgesamt müssen heute die Käufer um die 10 % an Nebenkosten mehr bezahlen, als rein auf die Immobilie entfällt. Das verringert die Umschlaghäufigkeit deutlich und macht den Immobilienbesitzer häufig auch räumlich „immobil“. Dies gilt insbesondere auch für die Regionen Deutschlands, in denen die Wertsteigerung diese Transaktionskosten nicht überkompensieren konnte: den ländlichen Raum. Hier sind die Preise der Immobilien in den letzten Jahren teilweise bereits in Kaufkraft gerechnet zurückgegangen – die Steuerlast für die Immobilienbesitzer wurde jedoch zusätzlich noch erhöht, die Eigentümer litten also mehrfach.

Anforderungen an mögliche Lösungen

Bei den Maklergebühren schreitet der Gesetzgeber ein und schafft überzogene Courtagemodelle ab, bei der Grunderwerbsteuer, die größtenteils ohne Mehrwertsteuer betrachtet deutlich über den Maklergebühren liegt, jedoch nicht. Für die Länder ist das Steueraufkommen durch die Grunderwerbsteuer recht lukrativ und das gesamte Steueraufkommen zu bedeutsam, um hier tätig zu werden.

Dabei ist die Grunderwerbsteuer ein klassisches Beispiel dafür, dass jede Steuer auch unerwünschte Nebeneffekte hat. Während private Käufer in der Regel für jeden Verkauf des Einfamilienhauses zahlen, kann der Anfall durch den Verkauf der Immobiliengesellschaften im Rahmen des Share Deal verhindert werden. Deshalb stehen diese Regelungen jetzt schon lange im Fokus der Auseinandersetzung. Ziel ist es, das „Schlupfloch“ der Share Deals zu lösen – mit allen juristischen und technischen Problemen. Beispielsweise bei der Frage, wann die Grunderwerbsteuer beim Verkauf von Aktien an Gesellschaften anfiele, wie sie zu ermitteln sei und wer sie zu bezahlen habe.

Grundsätzlich ist der Zusammenhang jedoch einfach: je höher die Grunderwerbsteuer ist, umso höher ist der Anreiz sie zu vermeiden. Hinzu kommt: In der Praxis werden Share Deals rein zur Grunderwerbsteuervermeidung wegen der höheren Komplexität eigentlich nicht gerne gemacht – eine wesentlich größere Rolle spielen Themen um die Optimierung der Körperschafts-, Gewerbe-, und Einkommensteuer. Erst dadurch erhalten Share Deals die große Attraktivität, und diese Steuervorteile wird man

durch das Schließen der Schlupflöcher bei der Grunderwerbsteuer nicht schließen können.

Vielversprechend ist jedoch der Ansatz auf Verkäufe privat genutzter Immobilien erhöhte Freibeträge, Steuergutschriften oder andere steuerliche Vergünstigungen zu erlauben. Hier würde für die betroffenen Eigentümer echter Mehrwert geschaffen, und im Vergleich der privaten Eigentümer mit den professionellen mehr Fairness und Ausgeglichenheit erzielt.

Insofern muss eine Reduzierung der Grunderwerbsteuer nicht notwendigerweise zu einem niedrigeren Steueraufkommen führen, wenn die Anzahl der Fälle, auf welche die Steuern erhoben werden, erhöht wird. Das trüge auch dem Gedanken der Fairness Rechnung, dass diese Steuer für alle Bürger anfällt. Für die Bürger würde der Immobilienerwerb hingegen leichter, sie könnten ihre Immobilien damit auch leichter erwerben ohne einen 10 %igen Aufschlag bezahlen zu müssen.

Zur Liquidität von Immobilientransaktionen

Yates

Die politischen Akteure

Entwicklung der Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer als Verkehrssteuer erfasst Transaktionen von Grundstücken und aufstehenden Gebäuden. Bis 1982 waren 80 % der Transaktionen allerdings steuerfrei, darunter auch selbstgenutztes Wohneigentum. Anschließend wurde im Rahmen einer starken Einschränkung der Steuerbefreiung der Steuersatz von 7 % auf 2 % gesenkt. Zwischen 1997 und 2006 betrug der Steuersatz 3,5 %, danach wurde dieser für die Länder individuell freigegeben. Bis auf Bayern und Sachsen haben die Bundesländer den Steuersatz 27mal auf bis zu 6,5 % erhöht. Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer ist in den letzten Jahren daher stark gestiegen und betrug 2018 14,1 Milliarden Euro und stellte einen signifikanten Teil der Steuereinnahmen der Länder dar.

Grunderwerbsteuerreform

Es ist allerdings festzustellen, dass die Höhe des Steuersatzes in Kombination mit der Preisentwicklung der Immobilien zu einem Kaufhemmnis geworden ist, das im diametralen Widerspruch zu der politisch gewollten Steigerung der Wohneigentumsquote in Deutschland steht. Da die Grunderwerbsteuer in der Kostenkalkulation der Wohnungsunternehmen berücksichtigt werden muss, verteuert eine hohe Grunderwerbsteuerbelastung auch die Mieten in dem ohnehin bereits unter starkem Preisdruck stehenden Ballungsgebieten.

Trotz der fiskalischen Implikationen einer Grunderwerbsteuerreform wurde die Notwendigkeit einer Grunderwerbsteuerreform erkannt und in Form eines Antrags der FDP-Bundestagsfraktion im Finanzausschuss auf einen Grundfreibetrag für Familien bei dem Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum eingebracht. Wenngleich dieser Antrag abgelehnt wurde, erfolgte im Bundesrat ein ähnlicher Vorstoß der Länder Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, die sich ebenfalls für eine Freibetragslösung aussprechen. Durch Integration von Einkommensgrenzen und Immobilien-Größenbegrenzung hat eine Grundfreibetragslösung, die auch berufliche Mobilität ermöglicht, grundsätzlich über Parteiengrenzen hinweg politisches Potential.

In der aktuell noch nicht finalen Novelle des Grunderwerbsteuergesetzes wurde der Fokus allerdings auf die Anpassung der sog. „share-deal“-Regelung gelegt. Die betroffene Regelung ermöglicht die grunderwerbsteuerfreie Übertragung von immobilienhaltenden Gesellschaften, sofern mindestens 5 % der Anteile nicht übertragen werden. Diese Regelung wurde - auch aus Unionskreisen - in der Vergangenheit als missbräuchlich bewertet und für wirtschaftskritische Kommunikation genutzt.

Auch nutzen Parteien des linken Spektrums und Mieterinitiativen die aktuelle „share-deal“-Regelung als Beleg für die vermeintlich fehlende Moral der Immobilienwirtschaft. Diesen gehen die geplanten verlängerten Haltezeiten sowie die Herabsenkung der Anteilsgrenze auf 10 % erwartungsgemäß nicht weit genug.

Politischer Ausblick

Nachdem der Koalitionsvertrag der CDU-FDP-Regierung in Nordrhein-Westfalen bereits einen Grundfreibetrag in Höhe von 250.000 Euro pro Person vorsieht, besteht die Möglichkeit, dass sowohl Union als auch FDP das Thema der Wohneigentumsförderung im Bundestagswahlkampf nutzen.

Vor dem Hintergrund der Corona-Krise-bedingten Steuerausfälle dürfte das mehrere Milliarden Euro teure Vorhaben eines Grunderwerbsteuerfreibetrags jedoch auf Widerstand der (Landes-) Haushaltspolitiker stoßen. Immer stärker steigende Mieten in Metropolregionen könnten jedoch als zweite eher sozial verortete Argumentationslinie für eine Reduktion der Kosten für Wohnraum an sich genutzt werden. Die größten Chancen für eine Reduktion der Grund-

erwerbsteuer bestünden im Falle einer schwarz-gelben Regierung; eine schwarz-grüne Koalition könnte im Zuge eines großen Familienpakets Schnittstellen bei der Grunderwerbsteuer finden. Bei einer Fortsetzung der großen Koalition oder insbesondere bei einer rot-rot-grünen Regierung ist vermutlich jede Form der signifikanten Steuersenkung wenig wahrscheinlich.

Zur Rolle der Immobilie beim Klimaschutz

JLL

Die Sicht der Immobilienwirtschaft

Problem

Immobilien sind einer der größten Verbraucher von Energie in Deutschland: Gebäude verursachen insgesamt etwa 35 % des Endenergieverbrauchs und ca. 30 % der CO_2-Emissionen. Ein Großteil der in Deutschland verbrauchten Energie entfällt dabei auf die Wohnungswirtschaft: Derzeit sind es 117 Millionen Tonnen CO_2 allein für Gebäudeheizungen - ohne weitere, signifikante Emissionen aus der Erzeugung des Stroms oder der Errichtung der Gebäude mit einzurechnen. Gerechnet auf den Verbrauch von 1990 ist das fast eine Halbierung. Das reicht aber bei Weitem nicht: Ziel des Klimapakets ist die Reduktion der CO_2-Emission auf 72 Millionen Tonnen bis 2030 und ein klimaneutraler Gebäudebestand bis zum Jahr 2050.

Die bisherigen Anstrengungen waren insbesondere auf die immer höhere Energieeffizienz von Neubauten fokussiert – so wurde die Energieeinsparverordnung (EnEV) seit ihrer ersten Einführung im Jahr 2002 kontinuierlich verschärft, was die Anforderungen an den Primärenergieverbrauch in der Bewirtschaftung des Gebäudes angeht. Hier liegt die Verpflichtung bei den Entwicklern und Eigentümern, die immer strengeren staatlichen Effizienzvorgaben zu erreichen. Die Nutzer zahlen dies durch den Kaufpreis oder die Miete für die neuen Wohnungen. Die zusätzlichen Kosten, die im Rahmen des energieeffizienten Neubaus entstehen, werden über den Markt verteilt.

Da der Neubau aber lediglich 277.400 Wohnungen und damit 0,7 % des Gesamtbestandes (2019) umfasst, liegt in der Bestandssanierung der deutlich größere Hebel. Hier hat sich die Bundesregierung eine Zielgröße von 2 % p.a. vorgenommen, erreicht werden aber in den letzten Jahren nur rund 0,7 % - nur ein gutes Drittel. Ein Verpassen der Ziele droht.

Auswirkungen

Hauptgrund für die langsame Reaktion in der Sanierung der Bestände ist, dass im Dreieck zwischen Mieter, Eigentümern bzw. Investoren und dem Staat die Diskussion um die Verteilung der Lasten, die mit der energetischen Ertüchtigung des Bestandes einhergehen, nicht abgeschlossen ist.

In der Vergangenheit waren echte, energieeffiziente Modernisierungsmaßnahmen insoweit privilegiert, als dass diese Modernisierungsumlagen durch den Vermieter um bis zu 11 % p.a. auf die Miete umgelegt werden durften - zusätzlich bzw. außerhalb der Grenzen und Prozesse der “normalen”, turnus- und marktgemäßen Mieterhöhung nach den Regelungen des BGB (§§557ff.). Diese sehr vermieterfreundliche Regel aus einer Zeit hoher Darlehenszinsen wurde dann in den letzten Jahren sukzessive etwas mieterfreundlicher gestaltet: Von einer Härtefallregelung bezüglich der Miethöhe nach der Modernisierung (2013) hin zu einer Reduzierung des Umlage auf 8 % der Investitionen und absolute Begrenzung der Erhöhung auf 3 EUR/m² p.m. (in 2019, bei besonders niedrigen Mieten auf 2 EUR/m²).

Es gelten jedoch vergleichsweise hohe Anforderungen an die Dokumentation und Durchführung der Modernisierungsmaßnahmen, bevor die Bezahlung der Umlage durch den Mieter vom Vermieter verlangt werden kann. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass Deutschlands größter Vermieter, die Vonovia SE, in 2019 auf eine Sanierungsquote von knapp 4 % in ihrem Bestand kommt – deutlich mehr als die Zielgröße der Bundesregierung und mehr als fünfmal höher als der Schnitt der Eigentümer. Möglicherweise hat die niedrige Quote also auch damit zu tun, dass die privaten Eigentümer sowohl im Selbstnutzer- als auch im Mietwohnungsmarkt die größte Gruppe darstellen und mit den Anforderungen an eine wirtschaftlich attraktive, aber technisch und rechtlich schwer umsetzbare Modernisierung einfach in der Breite überfordert sind.

Bezogen auf den größten Teil des Marktes, die selbstgenutzten Immobilien, ist eine große Trägheit des Marktes wenig überraschend: Die Belastungen einer Baustelle zuhause mutet sich kein Selbstnutzer leichten Herzens zu - und über diese massiven Einbußen an Komfort hinaus kommt wie oben erwähnt die häufige Überforderung privater Eigentümer mit Modernisierungsmaßnahmen. Zuletzt sind die signifikanten Mittel, die für eine Sanierung des selbstgenutzten Wohneigentums aufzuwenden sind, vielfach nicht vorhanden bzw. in der Lebensplanung im Alter nicht (mehr) vorgesehen.

Vor diesem Hintergrund, dass die Ziele für die energetische Verbesserung der Bestände in Deutschland im bestehenden regulatorischen Rahmen nicht erreicht werden können, stellt die Politik nun die bisherigen Modelle in Frage.

Anforderungen an mögliche Lösungen

Hierbei werden in der Debatte grundsätzlich einerseits marktwirtschaftlich orientierte Systeme, die auf eine möglichst effiziente Verteilung der Belastung durch den Markt setzen und andererseits eher ordnungspolitische Maßnahmen diskutiert.

Die marktwirtschaftlich orientierten Systeme setzen auf eine Internalisierung der externen Effekte: Die in der Umwelt anfallenden Belastungen und Kosten durch den CO_2-Ausstoß werden staatlich begrenzt und damit konkurrieren die Marktakteure um die knappe Ressource, die mit einem Preis versehen wird und den Verbrauch reduziert. Debattiert wird, wer diesen Preis zahlt – die Mieter, die Vermieter, alle beide oder die Allgemeinheit, welche einerseits das bisher freie Gut verknappt hat und andererseits die Emissionsrechte verkauft hat?

Die ordnungspolitischen Instrumente können eine direkte Besteuerung von Mengen oder Verbräuchen umfassen oder direkte Sanierungspflichten der Immobilien auf einen gewissen Standard beinhalten. Letzteres ist dabei eher langfristig zu sehen und wie der oben angeführte Vergleich der Vonovia mit privaten Eigentümern zeigt, können möglicherweise auch Erleichterungen bei den ordnungspolitischen Instrumenten (Genehmigungsprozesse, Zulassungen, Planungen) eine Erleichterung darstellen.

In jedem Fall müssen in diesem Spannungsfeld einerseits die Leistungskraft der Mieter wie auch der Vermieter vernünftig eingeschätzt werden: Während eine weiterhin stark steigende Belastung der Mieter in den Ballungsräumen mit der Wohnungsmiete durch Sanierung einerseits politisch und wirtschaftlich nicht wünschenswert ist, kann auf der anderen Seite in den vielen Regionen Deutschlands mit niedrigen Mieten eine erneute Investitionsverpflichtung in Wohnimmobilien das Eigentum für Bestandshalter wirtschaftlich so unattraktiv gestalten, dass keine dauerhafte Bewirtschaftung mehr vorgenommen wird. Es ist also wenig sinnvoll, diese zusätzliche Belastung nur einer der Parteien zu zuordnen. Der Staat als Emittent der CO_2-Rechte wiederum nimmt zwar durch die Emission zusätzliche Mittel ein, hat aber sowohl durch die Kosten der CO_2-Belastung und globalen Erderwärmung wie auch durch die Kosten der Bewältigung der Covid-Krise derzeit an vielen anderen Stellen dringenden Finanzbedarf.

Ein realistisches Bild könnte sein, an beiden Punkten anzusetzen: Die Sanierungen verpflichtend zu machen, Ausgleichsmaßnahmen für den CO_2-Verbrauch zu erlauben und aber andererseits die Modernisierungsumlagen im Rahmen eines angepassten steuerlichen Abschreibungsregimes für Vermieter und Mieter zu vereinheitlichen.

Fest steht: die deutsche Politik steht hier unter einem großen Handlungsdruck, und der wird an die Wohnungswirtschaft und die Wohnungsnutzer weitergegeben werden.

Zur Rolle der Immobilie beim Klimaschutz

Yates

Die politischen Akteure

CO_2-Bepreisung

Mit der Einführung eines nationalen Emissionshandels im Wärmemarkt ab 2021 vollzieht sich im Gebäudebestand ein klimapolitischer Paradigmenwechsel. Erstmals werden Klimakosten, die durch den mittelbaren Verbrauch von CO_2 in der Immobilie verursacht werden, in Teilen bilanziert und mittels einer Bepreisung des Klimagases an die Endnutzer weitergegeben. Die Bundesregierung versprach in ihren Klimabeschlüssen vom September 2019, die Kosten an die Bürger zurückgeben zu wollen. Faktisch läuft die Entlastung – abgesehen von einer CO_2-Komponente im Wohngeld und einer unzureichenden Aufstockung des CO_2-Gebäudesanierungsprogramms – am Gebäudesektor weitgehend vorbei: Die Anhebung der Pendlerpauschale, die Umsatzsteuerabsenkung auf Bahnfahrten oder die Senkung der EEG-Umlage mögen zwar Haushalte entlasten, lösen jedoch das der Klimapolitik im Gebäudebereich inhärente Grundproblem nicht: Die CO_2-Bepreisung entfaltet keine Lenkungswirkung in der Immobilie, weil das Nutzer-Investor-Dilemma nicht überwunden wird. Sanierungsraten verharren auf niedrigem Niveau. Folglich wächst der Kostendruck in der Immobilie. Kostendruck meint hier aus politischer Sicht die Fokussierung auf die Assetklasse Wohnen, obgleich gewerbliche und öffentliche Immobilien (Krankenhäuser, Schulen, etc.) gleichermaßen betroffen sind; und es meint die politisch umstrittene Weitergabe von CO_2-Kosten an den Nutzer.

Steigende Wohnkosten

Deshalb findet in der politischen Diskussion – spätestens seit der Reform der Grundsteuer – eine Debatte statt, ob und wie CO_2-Kosten auf den Mieter umgelegt werden dürfen. Die Debatte angestoßen haben die Grünen in dem Versuch, die Wohnkostenbelastung für Mieter mindestens in eine Stagnation zu zwingen. Sie sehen im CO_2-Preis einen Anreiz, energiesparenden Wohnraum zu schaffen, der für den nahezu klimaneutralen Gebäudebestand bis 2050 notwendig ist und lehnen die Umlage von CO_2-Kosten auf den Mieter ab.

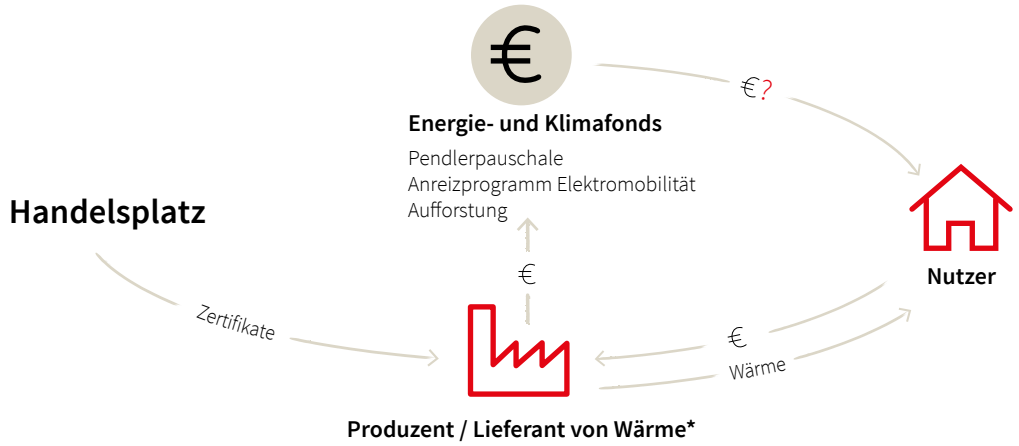
Eine andere Überlegung, die sich aus Teilen der immobilienwirtschaftlichen Verbände speist, zielt mit einem Bonus-Malus-System darauf ab, den Grad der Umlegbarkeit an die Energieeffizienzklasse des Gebäudes zu konditionieren. Saniert ein Vermieter und trägt so zu einem verbesserten Energieeffizienzniveau bei, soll er mehr CO_2-Kosten umlegen dürfen und erhält so einen Anreiz, in die Modernisierung der Bestände zu investieren – oder wird bestraft, wenn er es nicht tut.

Ein drittes Modell hat eine Gruppe von Unternehmen – angeführt von der Deutschen Wohnen – entwickelt, die für einiges Aufsehen gesorgt hat. Es schlägt vor, die CO_2-Umlegbarkeit nicht anzurühren, stattdessen aber Teile der Modernisierungsumlage aus dem Energie- und Klimafonds zu finanzieren. Dieser Fonds sammelt die Erlöse aus dem Verkauf von CO_2-Zertifikaten ein und reinvestiert sie u.a. in Klimaschutzmaßnahmen. Im ersten Jahr soll dieser Staatsfonds die vollen umlegbaren Kosten tragen und die Förderung dann über eine Laufzeit von 14 Jahren linear abschmelzen. So haben Vermieter weiterhin einen Anreiz, zu modernisieren, gleichzeitig steigen die Mieter nur sehr langsam in die Klimakosten ein, profitieren unmittelbar von niedrigeren Verbräuchen und die Akzeptanz von Sanierungen wird erhöht.

Politischer Ausblick

Welches Modell sich durchsetzt, wird maßgeblich über die künftigen Mehrheitsverhältnisse im Bund entschieden. Eine schwarz-grüne Koalition hätte von allen Konstellationen die größten Gegensätze zu überwinden. Die Grünen liebäugeln noch immer mit einem Rückbau des Emissionshandels hin zu einem Energiesteuerregime, wenngleich sie sich im ersten Entwurf ihres neuen Grundsatzprogramms mit dem Emissionshandel anzufreunden

Funktionsweise Emmissionshandel (CO_2-Bepreisung im Gebäudesektor)



*Vereinfachte Darstellung: Dort, wo über dezentrale Energieversorgung der Nutzer selbst Energieproduzent ist, entfällt dieser Zwischenschritt.

versuchen. Die Umlegbarkeitsdebatte wäre damit ausgehebelt und die Bürger könnten per Gutschriften über die Stromrechnung („Bürgergeld“) entlastetet werden. Die Union hatte sich hingegen vor einem Jahr gegen die SPD mit dem Emissionshandel durchgesetzt. Am Ende wird es bei diesen ungleichen Koalitionären vermutlich einen Kompromiss geben zwischen deutlich höheren, staatlich unterstützten Investitionen in die Bestände und einer verminderten Umlegbarkeit.

Auch ein schwarz-gelbes Bündnis ist nicht ohne Konflikt: Die Liberalen stehen zwar treu zum Emissionshandel, halten die von Union und SPD gefundene Ausgestaltung jedoch für verfassungswidrig. Die Herausforderung wird darin bestehen, eine für die Union gesichtswahrende Lösung bei der marktwirtschaftlichen Reform des Emissionshandels zu finden. Die Umlegbarkeitsfrage würde hier deutlich in den Hintergrund geraten.

Die wenngleich auch ungeliebte Große Koalition würde am Ende tatsächlich den geringsten Zündstoff enthalten. Man würde den nationalen Emissionshandel weiterentwickeln und europaweit anschlussfähig machen, den Energie- und Klimafonds mit Steuerbezuschussungen aufblähen, um daraus Sanierungen zu finanzieren und über diverse Umverteilungsmechanismen die Bürger entlasten, ohne die Umlegbarkeit als solche zu thematisieren. Es wäre zweifelsohne das konfliktarme „Weiter-So“ der letzten Jahre.

Zur Bodenfrage

JLL

Die Sicht der Immobilienwirtschaft

Problem

Die Knappheit von Grundstücken in den Ballungsräumen hat zu einer starken Konkurrenz von Nutzungen und Investoren um die Grundstücke und in der Konsequenz zu einer starken Steigerung bei den Bodenpreisen geführt.

Auswirkungen

In den Argumenten einer stärkeren Umverteilung von Boden wird häufig Mark Twains Zitat “Buy land, they‘re not making it anymore” bemüht – was ja grundsätzlich stimmt, aber nur bezogen auf die Erdoberfläche: Bauland wird sehr wohl geschaffen, und zwar maßgeblich von der Kommune selbst. Diese wandelt landwirtschaftlich oder industriell genutzten Boden durch den Bebauungsplan bzw. durch die festgelegten Verfahren in Bauland um. Dabei wird – besonders in den Großstädten – ein enormer Wertzuwachs erzielt: Je nach Dichte der zulässigen Bebauung steigt mit dem Bebauungsplan der Preis eines Quadratmeters Boden von 10 EUR/m^2 Ackerland auf über 1.000 EUR/m^2 für baureife und erschlossene Grundstücke.

Das Verfahren, mit dem dieser Wertzuwachs erzielt wird, ist langwierig, rechtlich kompliziert und die Verfahrensschritte sind anfällig gegenüber Fehlern und werden von Bestandshaltern und Partikularinteressen entsprechend häufig erfolgreich angegriffen.
Beispiele und Dauer:

- Frankfurt-Riedberg beherbergt mehr als 15.000 Einwohner auf früheren Agrarflächen. Vom Aufstellungsbeschluss der Kommune in 1997 bis zum ersten Abschluss dauerte es in mehreren Teilverfahren von 2007 an zehn Jahre - bis zum letzten Teilverfahren im Bebauungsplan in 2015 sogar 18 Jahre, bevor gebaut werden konnte.
- Berlin ist nicht wesentlich schneller: Die in 2017 festgesetzten B-Pläne wiesen laut einer Bulwien-Studie eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von über 12 Jahren auf.

Ursache des Problems ist also die sehr langsame Schaffung von baureifem Land – entsprechend entfällt der Großteil der Preissteigerungen auf diesen Teil der Immobilie. Die gestiegenen Baukosten – so deutlich sie in den letzten Jahren auch ausgefallen sind – machen den kleineren Anteil aus.

Anforderungen an mögliche Lösungen

Analog zum Problem brauchen auch Lösungen einen eher langfristigen Planungshorizont. Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren sind ein offensichtlicher Ansatzpunkt. Eine häufige Beobachtung ist auch, dass die für Neubauvorhaben zuständigen Planungsderzernate deutlich personell unterbesetzt sind, was eine unmittelbare Beschleunigungsmöglichkeit darstellt. Eine weitere ist die engere Begrenzung von Beteiligungs- und Einspruchsmöglichkeiten durch Bürger - auch wenn das gegen den Geist der stärkeren Partizipation der Bürger in den letzten 30 Jahren geht.

Eine Alternative zur Schaffung von Wohnraum in den Städten ist eine bessere verkehrliche Anbindung an das Umland und die Vorstädte, um damit stärker in die Breite und nicht nur in der Dichte zu wachsen. Aber der dafür notwendige Ausbau der Schienen und Straßen braucht noch länger – für neue Verkehrswege sind 20-30 Jahre keine Seltenheit.

Neben einer Ausweitung des Angebotes an Boden kann man auch am Verbrauch arbeiten, indem beispielsweise die Endnutzer kein Eigentum am Boden erwerben, sondern nur die Nutzungsrechte bezahlen (Erbbaurecht). Wenn der Boden nicht gekauft werden muss, sondern nur Gebäude, verringert sich der Kaufpreis analog. Auch hier bieten sich Möglichkeiten, bei denen wir in Deutschland auch von Nachbarländern lernen können: längere Laufzeiten des Erbbraurechtes erleichtern die Finanzierung, oder andere angepasste Anforderungen an den Deckungsstock helfen weiter. Wichtig ist auch, dass der Erbbaurechtszins nicht über dem Finanzierungszinssatz liegen sollte.

Yates

Die politischen Akteure

Baulandkommission

Im Juli 2019 hat die sogenannte „Wanderwitz-Kommission“ (Baulandkommission, seinerzeit landläufig bezeichnet nach dem gleichnamigen Vorsitzenden in Person des Parlamentarischen Staatssekretärs für Baupolitik) nach neun Monaten Beratungszeit ihre Abschlussempfehlungen vorgelegt. In dieser, immer wieder von Konflikten geprägten Arbeit waren regelmäßig jene Themen strittig, die mit entsprechenden Eingriffen in die Eigentumsrechte der Grundeigentümer verknüpft sind.

Ein ganzes Jahr lang hat es gedauert, bis eine Selektion von Schlussfolgerungen der Kommission in den Entwurf eines „Baubeschleunigungsgesetzes“ überführt worden ist. Erleichterungen bei Bebauungen von unbeplanten Innenbereichen, ein erhöhter Ermessensspielraum von Genehmigungsbehörden bei Überschreiten zulässiger Geschossflächenzahlen und eine straffere Bauleitplanung sind in diesem Entwurf enthalten und bestätigen zumindest in diesem Teil den Namen des Gesetzes. Hingegen bleibt der Gesetzgeber die Frage schuldig, inwiefern kommunale Vorkaufsrechte, Umwandlungsverbote und neue BauGB-Definitionen in angespannten Wohnungsmärkten zu einer Beschleunigung von Bauvorhaben beitragen können.

Potential für Wahlkampfthema

Die Kommission und mit ihr das federführende Bauministerium haben die Chance verpasst, die Frage der Verfügbarmachung von Boden als Flaschenhals einer aktiveren Bautätigkeit zu beantworten. Damit wird die Bodenpolitik geradezu zwangsläufig zum Thema des aufkommenden Wahlkampfs. Das hat auch damit zu tun, dass die Positionen der Parteien hier besonders weit auseinanderliegen.

Die Grünen halten die Bodenfrage nicht nur für eine maßgebende soziale Frage, sondern setzen sie häufig gleich mit dem aus ihrer Sicht grassierenden Problem der Bodenspekulation. Deshalb fordern sie bereits seit Längerem, finanzielle Anreize zur Aktivierung von Bauland zu setzen, wobei sie dabei vor allem auf privat gehaltene Flächen abstellen. Ihnen schwebt eine Grundsteuer C vor, die im umgekehrten Fall ein Bestrafungsinstrument für Halter ungenutzter, baufähiger Flächen sein soll. Weite Teile der Partei, insbesondere mit urbaner Herkunft, wollen die Rendite beim Boden begrenzen und in den Großstädten den Boden wieder in öffentliches Eigentum überführen. Auf Länderebene liebäugeln manche Landesverbände gar offen mit Vergesellschaften, da Boden aus ihrer Sicht ein nicht handelbares Gut sein dürfe. Ob die Grünen sich mit solchen Positionen gegen die Union in einer etwaigen Koalition werden durchsetzen können, ist eher fraglich. Es macht aber deutlich, dass die Bodenfrage das wohl mit am heißesten diskutierte Thema etwaiger Koalitionsverhandlungen werden dürfte.

In der Fortsetzung einer Großen Koalition würden schon heute zu beobachtende Tendenzen sich weiter verstärken: Kooperative Baulandmodelle würden an Bedeutung weiter zunehmen. Auch treten die Sozialdemokraten für eine kommunale Bodenbevorratungspolitik ein, die deutlich stärker in einem Koalitionsvertrag betont werden würde. Viel entscheidender ist hingegen, dass die SPD die Bodenfrage weiter mit einer Reihe sozialpolitischer Themen aufladen wird, die originär nicht mit der Bodenfrage im Zusammenhang stehen. Jüngstes Beispiel ist das Umwandlungsverbot, das sich im Baulandmobilisierungsgesetz wiederfindet.

Die FDP adressiert die Bodenpolitik eher auf einer mittelbaren Weise, in dem sie Hemmnisse der derzeit geringen Bauaktivität zu beseitigen versucht. Sie will etwa die Planung beschleunigen und Verwaltungen in die Lage versetzen, schneller Genehmigungen zu erteilen. Der Koalitionsvertrag in Nordrhein-Westfalen ist dafür gewissermaßen ein Musterbeispiel, wie man es wohl in einer Schwarz-Gelb-Regierung im Bund machen würde – das Wort „Boden“ taucht dort im Baukontext kein einziges Mal im Vertrag auf.

Zur Stärkung des Neubaus

JLL

Die Sicht der Immobilienwirtschaft

Problem

Das Neubauvolumen verharrt trotz aller Steigerungen der letzten Jahre fast überall - ob auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene – unter den Zielen, die man sich dafür gesetzt hat.

Nur unter Zuhilfenahme von privatem Kapital kann genügend neuer Wohnraum geschaffen werden – dafür jedoch muss es für die privaten Investoren und Entwicklern jedoch attraktiv sein und das ist es momentan nur eingeschränkt.

Auswirkungen

Das allgemeine Zinsniveau der letzten Jahre hat hier zumindest den Investoren geholfen, für hohe Investitionen vergleichsweise niedrige Mieten zu akzeptieren. Damit war für die Entwickler die Nachfrage stabil hoch und immer dynamisch steigend, lediglich das Angebot an Grundstücken sowie die deutlich steigenden Baukosten stellten große Herausforderungen dar.

Dies ist besonders augenfällig, wenn man sich das Segment des Neubaus für mittlere und niedrige Einkommen anschaut – hier stellen Politik und Städteplaner zu Recht fest, dass die Versorgung mit Neubau unter der gegebenen Kostenbasis für Entwickler und Investoren nicht funktioniert und der Markt keinen Neubau schafft. Entsprechend wird bisher mit unterschiedlichem Erfolg an drei Stellen angesetzt:

- Quoten und soziale Infrastruktur, für welche die Entwickler aufzukommen haben,
- die aktive Unterstützung durch Fördermittel sowie
- einen effizienteren Bauprozess.

Anforderungen an mögliche Lösungen

Quoten für geförderten Wohnraum sind dabei eine geeignete Maßnahme, die Steigerung des Bodenwertes auch für die gesamte Gesellschaft und nicht nur den Eigentümer des Baulands zu nutzen. Wie immer gilt jedoch auch hier: Die Dosis macht das Gift. Denn strukturell ist der Wohnungsbau gegenüber dem Neubau von gewerblichen Objekten (besonders Büro) bereits durch drei Tatsachen im Nachteil: Der Eigentümer der Immobilie ist nicht vorsteuerabzugsberechtigt, hat also einen hohen Nachteil in Höhe der Mehrwertsteuer auf die Baukosten. Weiter sind diese Baukosten im Vergleich höher ob des höheren Installationsgrads (mehr Nassräume, mehr Wandfläche etc.) und der niedrigeren Standardisierung. Hinzu kommt – vor allem im Vergleich mit Bürogebäuden – eine niedrigere Effizienz von Mietfläche zur gebauten Fläche. Wohngebäude sind also gegenüber Bürogebäuden in gleicher Lage pro qm Nutzfläche in der Entwicklung bereits heute deutlich teurer als Bürogebäude.

Die aktive Unterstützung durch Förderprogramme ist auf Landes- und kommunaler Ebene sehr unterschiedlich ausgestaltet, was es für Entwickler und Investoren sehr aufwendig macht, sich mit den jeweiligen Bedingungen zu beschäftigen und diese zu verstehen. Anhand eines Beispiels wird deutlich, welche Auswirkungen das hat:

- Eine Vier-Zimmer-Wohnung darf in Berlin gemäß der aktuellen Wohnraumförderungsbestimmungen maximal 82 m^2 plus Balkon groß sein, das entspricht 80,50 m^2 ohne Balkon. In Nordrhein-Westfalen darf diese Wohnung hingegen maximal 97 m^2 groß sein, wenn sie eine Badewanne hat. Ein Delta von 13,5 m^2 (ca. 16,5 % bei den Baukosten für eine Wohnung). Allein der erneute Planungsaufwand (12-15 % der Baukosten, der also 240-300 € / m^2 Wohnfläche entspricht) macht die Miete je qm 1 € teurer, ohne realen Gegenwert.[1]

Denkt man das Beispiel weiter in Richtung Standardisierung und unterstellt, dass eine standardisierte Planung Einspareffekte von > 50 % der Planungs-, Steuerungs- und Projektmanagementkosten bringen kann, so reden wir über weitere 7-8 % Einsparpotential bei den Baukosten.

Momentan werden fast ausschließlich Prototypen gebaut, also Unikate, die nie in Serie gehen können. Jeder Prototyp bedarf einer individuellen Planung und benötigt viele Kapazitäten, auch in der Genehmigung.

Die Idee eines effizienteren Bau- und Planungsprozesses kann aus zwei Richtungen gedacht werden: Die Vereinheitlichung der momentan 16 verschiedenen Landesbauordnungen und Baunutzungsverordnungen auf eine Bundesbauordnung soll hier helfen, Skalierbarkeit von Baumaßnahmen zu schaffen und Planung und Bau zu replizieren. Erst durch die entsprechenden Rahmenparameter, die eine Skalierung ermöglichen, kann die Basis geschaffen werden, um Einspareffekte im Wohnungsbau und damit bezahlbares Wohnen zu erzielen, die Miete ließe sich um 1,50 – 2,00 € reduzieren.

Die zweite Argumentationslinie um die vielen, in den letzten Jahren sehr stark gewachsenen Bauvorschriften (Stichworte hier: EnEV-Novellierungen, TA Lärm, Stellplatzsatzungen) wird bisher auffällig selten diskutiert.

Als letzter Punkt spielt auch der technische Fortschritt eine große Rolle – derzeit laufen einige Projekte zur elektronischen Abwicklung von Baugenehmigungsverfahren, beispielsweise in Hamburg, Rhein-Neckar und NRW. So soll auch dieser Prozess bis 2022 im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) als Portallösung digitalisiert werden. Es zeigt sich im Rahmen der Implementierung aber auch, wie hoch die Transparenz und Effizienzgewinne sein können - und wie hoch die Implementierungshürden noch vor einem flächendeckenden Roll-Out sind.

[1] Quelle: Instone Real Estate Group AG „Willkommenskultur für Kran, Bagger und Neubau! – Vorfahrt für den Wohnungsbau“.

Zur Stärkung des Neubaus

Yates

Die politischen Akteure

Mehrebenen-Problematik

Ein wichtiger Aspekt in der politischen Betrachtung des Neubaus bzw. der Hemmnisse, die aus Investorensicht den Neubau verhindern, war die fehlende Zuschreibung von Verantwortlichkeiten auf verschiedenen Ebenen. Denn die Notwendigkeiten des Handelns finden sich auf der europäischen, bundesdeutschen, landes- und kommunalrechtlichen Ebene gleichermaßen. Dies drückt sich auch im Abschlussbericht der mit geringen Erwartungen gestarteten Baukostensenkungskommission aus dem November 2015 aus. Dass Kommunen haushaltsrechtliche Voraussetzungen für die vergünstigte Baulandabgabe schaffen müssen, dass Länder mit der Grunderwerbsteuer erheblich zu steigenden Transaktionskosten beitragen und dass der Bund zwar europarechtliche Vorgaben umzusetzen, nicht aber energetische Anforderungen über das EU-Maß hinaus vornehmen sollte, gelten im Wesentlichen als gut begründete, nachvollziehbare Vorschläge.

Nach der Baukostensenkungskommission folgte hingegen wenig. Denn es gab keinen Prozess auf der politischen Seite darüber, welche Ebene sich bis wann zu welchen Ergebnissen verpflichtet. Nicht zuletzt deshalb war der Wohngipfel 2018 im Bundeskanzleramt notwendig geworden. Seither wird der Bauausschuss des Bundestages regelmäßig über den Fortschritt der Beschlüsse informiert.

Instrumente über Instrumente

Was üblicherweise auf einem guten Dutzend Seiten vom Bundesbauministerium zusammengefasst wird, sind die üblichen prominenten Projekte: Einführung des Baukindergelds, steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus, die Schaffung einer digitalen Bauakte und Typengenehmigung in der Musterbauordnung, die aber erst dann Wirkung entfaltet, wenn diese nach Hamburg und NRW noch weitere Bundesländer aufnehmen würden.

Interessant sind eher die vom Bundesbauministerium ins Feld geführten Projekte, die das Ziel von Neubau – vor allem im bezahlbaren Segment – konterkarieren dürften. Und dies sind zugleich jene Projekte, die zum Wahlkampfschlager taugen.

Mietpreisbremse

Allen voran die Mietpreisbremse: Ausweislich des Koalitionsvertrages stand zur Mitte der Legislaturperiode eine Evaluierung der Mietpreisbremse an. Es war ein klarer Punktsieg des SPD-geführten Justizministeriums, mit Hilfe einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) glaubhaft zu machen, dass die Mietpreisbremse dämpfende Wirkung und sich demzufolge bewährt zu haben schien. Prompt wurde die Mietpreisbremse bis Ende 2025 verlängert. Sie gilt bis heute als der Geist, den einst Kanzlerin Merkel in einer verunglückten Rede im Juni 2013 rief, und nicht zurück in die Flasche bekam.

Weder in einer Großen Koalition noch in einer schwarz-grünen Regierung würde man den „Renditedeckel“ Mietpreisbremse in Verbindung mit einer Neubaubremse stellen. Das Argument lautet schlicht: Die Mietpreisbremse sei nicht zum Zwecke des Wohnungsneubaus entwickelt worden und könne deshalb nicht für mangelnde Wohnungsbautätigkeit verantwortlich gemacht werden. Gleiches gilt auch für die Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete, die gewissermaßen eine Verschärfung der Mietpreisbremse durch die Hintertür bedeutet. Allein eine schwarz-gelbe Regierung würde das Auslaufen der Mietpreisbremse garantieren.

Gebäudeenergiegesetz

Ein anderes Beispiel ist das Gebäudeenergiegesetz (GEG): Es gehört zweifelsohne zu einem Mammutprojekt dieser Legislaturperiode, ist es im Juni 2020 doch gelungen, nach mehreren Anläufen in sechs Jahren drei Gesetze des Energie-

einsparrechts in ein abgestimmtes Gesetz zusammenzufügen. Mithin kurios ist, dass das GEG nun mehr Seiten umfasst als die drei ursprünglichen Gesetze zusammen. Und damit beginnt dann auch schon der Wahlkampf: Das GEG wird eines der Gesetze sein, welches die geringste Halbwertszeit bis zu seiner ersten Novellierung hat. Denn sollten die Grünen in eine Regierung kommen, werden sie ein GEG verlangen, das strengere Vorgaben an die Errichtung eines Gebäudes macht, damit es angesichts von langen Investitionszyklen schon heute die Klimaziele 2050 erreicht, um Sanierungen in 30 Jahren zu verhindern. Im Kontrast dazu wird eine schwarz-gelbe Regierung auf regulative Entschlackung abstellen und die Klimaziele über den Emissionshandel einfordern. Doch selbst in einer Großen Koalition dürfte kein Stein auf dem anderen bleiben: Für Mieterstrommodelle und einheitliche Quartiersansätze fehlte der aktuellen Koalition bisher die Kraft.

Politischer Ausblick

Angesichts des seit Jahren steigenden politischen Handlungsdrucks wird die Neubaupolitik nach der nächsten Wahl ohnehin eine zäsurartige Richtungsentscheidung bevorstehen: Mit Schwarz-Grün wird bei allen Bekundungen der Union die Wohngemeinnützigkeit als Lieblingsthema der Grünen eine Renaissance erfahren und das genossenschaftliche Wohnen gestärkt werden. Die Große Koalition wird hingegen den sozialen Wohnungsbau neu regeln, das Bauland und Mitarbeiterwohnungen in den Fokus nehmen und den Mieterschutz möglicherweise sogar ausweiten.

Kontakte JLL

Dr. Konstantin Kortmann
Head of Residential Investment Germany,
Strategy Board Germany
Frankfurt
+49 (0) 69 2003 1390
konstantin.kortmann@eu.jll.com

Marcel Abel
Geschäftsführender Direktor,
Operations Board Germany,
Strategy Board Germany
Düsseldorf
+49 (0) 211 13006 111
marcel.abel@eu.jll.com

Kontakte YATES

Dr. Paul Kowitz
Geschäftsführender Partner
Berlin
+49 (0) 30 403 677 033
pk@yates.de

Dr. Martin Dombrowski
Geschäftsführender Partner
Berlin
+49 (0) 30 403 677 034
md@yates.de

jll.de Alle Informationen rund um JLL und unsere Dienstleistungen
jll.de/research Alle Research-Berichte zu aktuellen Marktzahlen und Spezialthemen
jll.de/immo Gewerbeimmobilienangebote zur Miete und zum Kauf deutschlandweit
residential.jll.de Informationen und Angebote rund um Eigentumswohnungen in spannenden deutschen Metropolen

Copyright © JONES LANG LASALLE SE, 2020.
Dieser Bericht wurde mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt und basiert auf Informationen aus Quellen, die wir für zuverlässig erachten, aber für deren Genauigkeit, Vollständigkeit und Richtigkeit wir keine Haftung übernehmen. Die enthaltenen Meinungen stellen unsere Einschätzung zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes dar und können sich ohne Vorankündigung ändern. Historische Entwicklungen sind kein Indiz für zukünftige Ergebnisse. Dieser Bericht ist nicht für den Vertrieb oder die Empfehlung zum Kauf oder Verkauf einer bestimmten Finanzanlage bestimmt.
Die in diesem Bericht zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Empfehlungen berücksichtigen nicht individuelle Kundensituationen, -ziele oder -bedürfnisse und sind nicht für die Empfehlung einzelner Wertpapiere, Finanzanlagen oder Strategien einzelner Kunden bestimmt. Der Empfänger dieses Berichtes muss seine eigenen unabhängigen Entscheidungen hinsichtlich einzelner Wertpapiere oder Finanzanlagen treffen. Jones Lang LaSalle übernimmt keine Haftung für direkte oder indirekte Schäden, die aus Ungenauigkeiten, Unvollständigkeiten oder Fehlern in diesem Bericht entstehen.