

Das Geschäft mit der Wohnungsnot

Von Lisa Paus und Chris Kühn

Der Handel mit Immobilien boomt. Das Transaktionsvolumen am Immobilienmarkt ist seit 2009 in schwindelerregende Höhen gewachsen: von 13,4 Mrd. Euro auf 79 Mrd. Euro 2015. Diese rapide Entwicklung hat zwei zentrale Gründe: Erstens haben die wirtschaftlichen Unsicherheiten im Rahmen der Euro- und Finanzkrise zu einer Flucht in Sachwerte geführt. Zweitens werden Städte für Investoren offenbar immer attraktiver.¹

Allerdings ist davon auszugehen, dass sich dieser Aufwärtstrend alsbald abschwächen wird. So stellten die Wissenschaftler Alan M. Taylor, Óscar Jordà und Moritz Schularick in einer Langzeitstudie fest, dass sich die Hauspreise nach Zinssenkungen stets von der Einkommens- und Wirtschaftsentwicklung abkoppeln.² Auch eine zweite historische Lektion ist beachtenswert: So belegt der Ökonom Nouriel Roubini, der den Immobiliencrash von 2008 vorhersah, dass einem starken Preisaufschwung zumeist ein starker Abschwung folgt.

Solchen Warnungen steht die viel zitierte These entgegen, dass die Preisentwicklung durch den hohen Wohnungsbedarf verursacht wird. In der Tat wurde der Zuzug von jungen Akademikern in die attraktiven Ballungsräume sowie der Flächenbedarf von Familien viele Jahre unterschätzt. Günstige Mieten schienen in der Zeit nach der Wiedervereinigung garantiert. In der Folgezeit begann man daher, Leerstände abzureißen, und trieb die privatwirtschaftliche Verwertung von Wohnungsbeständen voran.

Das rächt sich jetzt: Trotz reger Investitionsaktivitäten, steigender Mieten und Kaufpreise übersteigt die Nachfrage nach Wohnraum heute bei weitem das Angebot. Nahezu einstimmig sprechen Analysten von einem jährlichen Bedarf von 400 000 zusätzlichen Wohnungen. Dieser wurde im Jahr 2015 durch die 250 000 neu entstandenen Wohnungen nicht einmal annähernd gedeckt.³ Hinzu kommt, dass viele Wohnungsunternehmen versuchen, aus der jetzigen Knappheit den größtmöglichen Profit zu schlagen. Deshalb

1 Allein in Berlin wurden im Jahr 2013 rund 6,9 Mrd. Euro für Großverkäufe ab 800 Wohneinheiten ausgegeben: 110 000 Wohneinheiten wechselten dabei den Besitzer. Vgl. Isabell Jürgens, Immobilien-Boom – Konzerne kaufen in Berlin 100 000 Wohnungen, 18.6.2014, www.morgenpost.de.

2 Óscar Jordà, Moritz Schularick und Alan M. Taylor, Financial Crises, Credit Booms and External Imbalances: 140 Years of Lessons, NBER Working Paper No. 16567, 2010.

3 Vgl. etwa das Positionspapier der Aktion Impulse für den sozialen Wohnungsbau, www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de, 2016.

errichten sie teure Wohnungen, die für Studierende, Rentner und Flüchtlinge unerschwinglich, aber auch für junge Familien und Angestellte mit mittlerem Einkommen kaum zu bezahlen sind. Obwohl die Wohnungswirtschaft boomt, birgt die aktuelle Entwicklung erhebliche Risiken. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) identifiziert in einer aktuellen Studie regionale Preisblasen, die sich zu einem deutschlandweiten Trend auswachsen könnten.⁴ Schon jetzt lässt sich beobachten: Die Kaufpreise steigen deutlich schneller als die Mieten und die Mieten wiederum deutlich schneller als die verfügbaren Einkommen – ein klares Zeichen für eine nicht nachhaltige Entwicklung, also für das Entstehen einer Blase.

In den deutschen Großstädten sind die Kaufpreise seit 2009 durchschnittlich um 33 Prozent bei Neubauten und um 32 Prozent im Bestand gestiegen. Die Mietpreise haben sich ebenfalls enorm erhöht, allerdings weniger stark als die Kaufpreise: Bei den Erstvermietungen wurde ein durchschnittlicher Anstieg um 22 Prozent registriert. Dabei handelt es sich – laut DIW – überwiegend um ein Problem westdeutscher Städte; nur für Potsdam wurde bislang eine ähnliche Entwicklung in Ostdeutschland diagnostiziert. Anders schätzt der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. die Lage am Immobilienmarkt ein: Eine Entkopplung von Mieten und Kaufpreisen zeige sich demnach allein in den großen Metropolen Hamburg, Berlin und München.⁵

Noch sind wir glücklicherweise von dramatischen Ungleichgewichten weit entfernt, wie sie vor der Finanzkrise etwa in den USA, Spanien und Irland zu beobachten waren. Doch die Risikobereitschaft der Investoren, immer längere Amortisationszeiten in Kauf zu nehmen, steigt. Damit aber erhöht sich für sie auch das Risiko zukünftig steigender Zinsen oder konjunktureller Einbrüche.

Begünstigt wird die Entstehung einer Blase auch durch den niedrigen Leitzins, wie ihn die EZB seit einigen Jahren taxiert. Zwar scheint dieser im Hinblick auf die deflationären Entwicklungen in Europa gerechtfertigt, wie auch das Kieler Institut für Weltwirtschaft (KIW) anmerkt. Für Deutschland mit seinem soliden Wirtschaftswachstum falle er dem Institut zufolge aber zu niedrig aus.⁶

Die Spekulation mit Immobilien

Ein Grund für die dramatische Lage auf dem Wohnungsmarkt ist die zunehmende Spekulation mit Immobilien. Diese zirkulieren verstärkt zwischen wenigen großen Marktteilnehmern. Solche Investoren erwerben die Eigentumsrechte meist nicht, um langfristig in die Entwicklung einer Immobilie zu investieren. Sie wollen von der erwarteten Preisdifferenz zwischen Kauf

4 DIW Wochenbericht, 49/2015.

5 Vgl. Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, Volkswirtschaft special, Nr. 6, 24.5.2016, www.bvr.de.

6 Institut für Weltwirtschaft Kiel, Finanz- und Wirtschaftspolitik bei einer anhaltenden monetären Expansion, in: „Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik“, 5/2014.

und Wiederveräußerung profitieren. Der Anteil von Wiederverkäufen an den gesamten Transaktionen großer Wohnungsbestände lag 2014 und 2015 bei knapp 92 Prozent, wie aus einer Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung hervorgeht.⁷

Mitunter setzen Investoren auch auf äußerst fragwürdige Methoden: Es häufen sich Berichte über skrupellose Praktiken der Entmietung, bei denen meistens umfangreiche Sanierungen genutzt werden, um Mieterinnen und Mieter aus ihren Wohnungen zu verdrängen. Gut dokumentiert sind auch die Aktivitäten von Private-Equity-Fonds in Nordrhein-Westfalen, die mit sogenannten Hartz-IV-Geschäftsmodellen hohe Renditen einfahren. Seit der Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen wechselten hier insbesondere ehemalige Werkwohnungen mit einem hohen Anteil an Hartz-IV-Empfängern unter den Mietern in großer Zahl den Besitzer. Die neuen Eigentümer setzten auf eine für sie rentable Abwirtschaftung der Immobilien. Obwohl sie die Bausubstanz verfallen ließen, waren ihre Mieteinnahmen durch die Transferleistungen der Jobcenter garantiert.⁸

Auch der Handel mit Baugenehmigungen floriert. Zwar steigt deren Zahl von Jahr zu Jahr an – 2015 wurden 309000 Wohnungen genehmigt (8,4 Prozent mehr als in 2014)⁹ –, aber nicht jedes Baurecht wird auch zeitnah genutzt. Vielmehr ist es äußerst gewinnbringend, von diesen absichtlich keinen Gebrauch zu machen, um Bauland und -Genehmigungen später lukrativ zu verkaufen. Der Wohnungsneubau wird dadurch ausgebremst.

Monopolbildung auf dem Wohnungsmarkt

Ein weiterer Trend verschärft die Lage auf dem Wohnungsmarkt: Seit geraumer Zeit ist hier eine Monopolbildung zu beobachten – zum Nachteil der Mieterinnen und Mieter.

Während ausländische Investoren bei den großen Transaktionen gewerblicher Immobilien wie Bürogebäuden, Einzelhandels- oder Logistikobjekten dominieren, sind sie auf dem deutschen Wohnungsmarkt insgesamt eher randständig.¹⁰ Hier nehmen stattdessen mehr und mehr deutsche Unternehmen eine marktdominierende Stellung ein.

Die Geschichte der Gemeinnützigen Siedlungs- und Wohnbaugesellschaft (GSW) veranschaulicht dies: Ursprünglich als ein kommunales, gemeinnütziges Wohnungsunternehmen gegründet, wurde sie vom Land Berlin 2004 an Goldman Sachs und die US-amerikanische Investmentgesellschaft Ceberus Capital Management verkauft. Mittlerweile gehören ihre Wohnungen der „Deutsche Wohnen AG“. Deren Zukunft als eigenständige Aktiengesell-

7 Jonathan Franke und Lorenz Hennig, Zweite Hochphase des Transaktionsgeschehens mit Mietwohnungsbeständen, 2015, www.bbsr.bund.de.

8 Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“, Abschlussbericht, 2013, Drucksache 16/2299.

9 Vgl. DIW Wochenbericht 22/2016, S. 494.

10 Laut der NAI Apollo Group, einem Netzwerk unabhängiger Immobilienberatungsunternehmen, machten ihre Transaktionen 2015 nur 12,6 Prozent der Transaktionen aus, vgl. Immobilienmanager, Nr. 3., 2016, S. 12.

schaft ist allerdings hart umkämpft. Zwar ist der Branchenriese Vonovia vor gut einem Jahr mit einem Übernahmeversuch gescheitert. Doch war dies wahrscheinlich nicht der letzte Versuch der Vonovia, ihren Besitz von derzeit 370 000 Wohnungen, die zuvor meist kommunales, gemeinnütziges oder betriebliches Eigentum waren, um die 140 000 Wohnungen der Deutsche Wohnen zu vergrößern. Alternativ könnte eine Übernahmeschlacht um die „Nummer 3“ auf dem deutschen Wohnungsmarkt folgen: die LEG Immobilien AG. An einer solchen Fusion hat die Deutsche Wohnen AG bereits Interesse bekundet, nicht zuletzt, um sich durch schnelles Wachstum gegenüber dem Konkurrenten Vonovia zu behaupten.

Solche Übernahmeschlachten haben erhebliche Konsequenzen für die Mieterinnen und Mieter. Denn im Ergebnis schränken sie den Wettbewerb ein und setzen Wohnungssuchende dem doppelten Druck aus hoher Nachfrage und sich monopolisierenden Angeboten aus. Von dieser Gemengelage profitieren letztlich nur Aktionäre, Großkonzerne und Immobilienfirmen.

»Steuergestaltung« auf Kosten der Allgemeinheit

Darüber hinaus versuchen Wohnungsunternehmen ihre Kosten durch „Steuergestaltung“ zu drücken und verringern dabei ganz nebenbei ihren Beitrag zu den öffentlichen Finanzen.¹¹ Besonders beim Verkauf von Grundstücken machen sich große Wohnungsunternehmen eine Lücke im Steuerrecht zunutze.

Zwar muss auf Immobilientransaktionen grundsätzlich Grunderwerbssteuer entrichtet werden. Diese gesetzliche Regelung gilt dann uneingeschränkt, wenn das Grundstück direkt vom Käufer erworben wird – ein sogenannter *Asset Deal*. Werden jedoch nur Anteile (Shares) an Unternehmen, die ein Grundstück besitzen, gekauft, braucht der Käufer keine Grunderwerbssteuer zu zahlen – zumindest sofern er weniger als 95 Prozent der Unternehmensanteile erwirbt. Insbesondere große Marktteilnehmer profitieren von dieser auch als *Share Deals* bezeichneten Praxis. Fest steht: Ohne die Steuerfreiheit der Share Deals wäre der Handel mit großen Immobilienbeständen und die Fusion großer Wohnungsunternehmen deutlich weniger lukrativ.

Ein weiterer Fehlanreiz ist die Befreiung reiner Wohnungsgesellschaften von der Gewerbesteuer. Auf diese Weise sollte eine Doppelbesteuerung mit Grund- und Gewerbesteuer vermieden werden. Doch diese Begründung greift zu kurz, wenn man berücksichtigt, dass die Grundsteuer von der Steuer abgesetzt werden kann und im Regelfall sogar auf die Mieter umgelegt wird. Eine derart weitgehende Befreiung ist nicht nachvollziehbar und gehört in ihrer jetzigen Form abgeschafft – zumal auch große Kapitalgesellschaften von ihr profitieren.

Der zum Teil höchst komplexen „Steuergestaltung“ großer Konzerne liegt eine einfache Motivation zugrunde: Sie wollen in den Ländern, in denen

¹¹ Vgl. auch Karl-Martin Hentschel, IKEA: Zahlst Du noch, oder hinterziehst du schon?, in: „Blätter“, 1/2015, S. 101-108.

sie investieren, ihre Steuern senken, vor allem wenn diese vergleichsweise hoch ausfallen. Insbesondere ausländische, aber auch inländische Investoren haben aus diesem Grund in der Vergangenheit deutsche Immobilien über zwischengeschaltete luxemburgische Unternehmen erworben, um diese im Anschluss gewinnbringend weiterzuverkaufen. Bekannt geworden ist unter anderem der Fall eines kanadischen Investors, der sein Millionenkapital indirekt über luxemburgische Unternehmen angelegt hat, um über sie Immobilien in Deutschland zu kaufen.¹² Das günstige luxemburgische Steuerrecht ermöglicht es, nicht nur die Grunderwerbssteuer, sondern auch die Einkommens- und Körperschaftssteuer auf Vermietungseinkünfte zu vermeiden. Der Gewinn aus der Vermietung in Deutschland wird dabei durch Zinszahlungen an die Muttergesellschaft in Luxemburg kleingerechnet. Effektiv wurden diese Zinsen offenbar auch in Luxemburg nicht besteuert. Die zuständigen luxemburgischen Steuerbehörden segneten dieses Vorgehen sogar explizit ab, wie *Luxemburg-Leaks* enthüllte.

Steuerrecht: Schalthebel für eine nachhaltige Wohnungspolitik

Da das Steuerrecht maßgeblich Investitionsentscheidungen und damit auch die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt beeinflusst, sind Reformen hier dringend nötig. So gilt es erstens, die oben erwähnten Share Deals zu unterbinden. Wer ein Unternehmen übernimmt, also mindestens 50 Prozent der Anteile erwirbt, sollte auf den Erwerb der mitgekauften Grundstücke Steuern zahlen müssen. Eine solche Neuregelung ist auch in Anbetracht der hohen öffentlichen Einnahmeverluste geboten. Dem Land Hessen entgingen beispielsweise allein beim Verkauf des prestigeträchtigen Frankfurter Eurotowers, dem ehemaligen Sitz der Europäischen Zentralbank, 29 Mio. Euro.

Um der Spekulation auf dem Wohnungsmarkt entgegenzuwirken, wäre zweitens eine sogenannte Antispekulationssteuer denkbar. Dahinter steht die Idee, den Grunderwerbssteuertarif progressiv zu staffeln. Für Käufer von mehr als 50 Wohneinheiten könnte sich der Tarif dann beispielsweise von 5 auf 19 Prozent erhöhen. Da der Wiederverkaufsanteil bei großen Wohnungsbeständen besonders hoch ist, würde eine progressive Besteuerung dem schnellen Weiterverkauf entgegenwirken. Auf diese Weise würden kurzfristige spekulative Geschäfte erschwert und die Preisdynamik entschleunigt.

Drittens müssen Organisationsstrukturen aufgelöst werden, die allein zum Zweck der Steuervermeidung konstruiert sind. Nur so kann man sicherstellen, dass auch kapitalstarke Investoren in Deutschland ihren fairen Steueranteil auf ihre Vermietungseinnahmen bezahlen. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist eine Steuerharmonisierung innerhalb der Europäischen Union. Solange sich die 28 Mitgliedstaaten nicht auf eine gemeinsame Regelung einigen können, müssen die nationalen Regelungen zur Bekämpfung

12 Vgl. hierzu Jens Anker, Sieben Berliner Firmen in Steuerskandal verwickelt – Unternehmen sichern sich über Luxemburg Vorteile, in: „Berliner Morgenpost“, 2.4.2015, S. 9 sowie Frederik Obermaier und Bastian Obermayer, „Hörnse schon uff“, in: „Süddeutsche Zeitung“, 8.11.2014, S. 36.

von Steuervermeidung verschärft werden. Deutschland könnte zum Beispiel steuermindernde Zahlungen von deutschen Wohnungsunternehmen an Firmen etwa in Luxemburg untersagen oder diese Zahlungen zumindest einer Quellensteuer unterwerfen.

Gemeinnützigkeit gegen Spekulation

Schließlich sollten viertens jene Unternehmen und Akteure, die in besonderer Weise dem Allgemeinwohl dienen – wie etwa Genossenschaften und städtische Wohnungsgesellschaften –, steuerlich und durch Investitionszulagen oder -zuschüsse bessergestellt werden. Denn sie sind das beste Mittel gegen Spekulation.

Der Blick nach Wien zeigt, dass öffentliche und genossenschaftliche Wohnungsgesellschaften den Wohnungsmarkt positiv prägen können. Im sogenannten Gemeindebau wurden dort seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts 220000 Wohnungen geschaffen, die ein Viertel der gesamten Stadtbevölkerung beherbergen. Auch in Deutschland könnte dieses Instrument weiterhelfen.

Die Idee der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit richtet sich neben öffentlichen und genossenschaftlichen Unternehmen auch an Privatpersonen und Vereine. Sie würden neben Steuererleichterungen auch Investitionszuschüsse oder -zulagen erhalten, sofern sie sich auf bestimmte Prinzipien der Geschäftsführung verpflichten: eine dauerhafte Sozialbindung des bestehenden oder geschaffenen Wohnraums, eine Begrenzung der Gewinnausschüttung sowie eine Beschränkung der Immobilienverkäufe auf andere gemeinnützige Träger. Sollten Unternehmer oder Hausbesitzer nicht dazu bereit sein, sich insgesamt den Regeln der Gemeinnützigkeit zu unterwerfen, gibt es auch die Möglichkeit, nur einzelne Wohnungen gemeinnützig zu bewirtschaften. Angesichts der angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt könnte sich ein Sofortprogramm auch an Vermieter von Bestandswohnungen richten, die sich bei einer Neuvermietung für Inhaber von Wohnberechtigungsscheinen entscheiden, beispielsweise für Familien, Rentner, Studierende oder Flüchtlinge.

Tatsächlich sind also zahlreiche Ansatzpunkte für eine wohnungspolitische Kurskorrektur vorhanden, mit der die Spekulation begrenzt und eine nachhaltige Entwicklung gefördert werden könnte. Es geht darum, von diesen Maßnahmen Gebrauch zu machen, bevor die Immobilienblase platzt und die letzten wertvollen Freiflächen meistbietend verhökert werden.