

Ungenutzte Potentiale heben: Impulse für mehr privates Kapital im sozialen Wohnungsbau

Ein Positionspapier des
Wirtschaftsforums der SPD e.V.

Die Bundesregierung ist angetreten, eine der zentralen sozialen Fragen, das bezahlbare Wohnen, in Deutschland in Angriff zu nehmen. Doch die Bauzahlen gehen zurück und wir sind weiter denn je von dem Ziel, jährlich 400.000 Wohnungen fertigzustellen, entfernt. Hinzu kommt nun eine doppelte Krise: die konjunkturelle Krise in Deutschland trifft auf eine Investitionskrise, die durch die unsichere Haushaltslage weiter verstärkt wird. Denn: Ohne strukturierte Hilfen wird der bezahlbare Wohnungsbau nicht ins Rollen kommen. Wichtig ist, dass jedoch nicht allein die öffentliche Hand baut, sondern dass sie auch die Voraussetzungen schafft, um durch öffentliche Förderung das private Kapital möglichst zielgenau im bezahlbaren Wohnungssegment zu investieren.

Um insbesondere den dringend benötigten sozialen und bezahlbaren Wohnungsbau anzukurbeln und die unterschiedlichen Bedarfe vor Ort zu decken, bedarf es eines effektiven Zusammenwirkens zwischen Bundespolitik, Landes- sowie Kommunalpolitik und den institutionellen Anlegern bzw. privaten Kapitalgebern. Dem hohen Investitionsbedarf im Wohnungsbau kann mit verbesserten Rahmenbedingungen, auch von der Finanzierungsseite, begegnet werden.

Mit diesem Papier zeigen wir mit sehr konkreten Maßnahmen und Anregungen in unterschiedlichen Bereichen auf, wie die bestehenden Hemmnisse für private Investitionen in den sozialen Wohnungsbau beseitigt werden können.

1. Ausgangslage

100.000 neue, geförderte Wohnungen im Jahr bauen – lautete das ambitionierte Ziel des Koalitionsvertrages der Ampel-Regierung. Dass diese Wohnungen in Deutschlands Städten und Gemeinden dringend benötigt werden, daran besteht kein Zweifel: Die Gesamtzahl der Sozialwohnungen in Deutschland geht seit Jahren zurück – bei wachsendem Bedarf. Trotz erhöhter Mittel des Bundes für den geförderten Wohnungsbau gab es unterm Strich 2021 bundesweit mehr als 27.000 Sozialwohnungen weniger als im Vorjahr. Gleichzeitig steigt der Druck insbesondere, aber nicht nur, auf die Wohnungsmärkte der Großstädte. Azubis, Studenten, Menschen mit geringerem Einkommen und auch die steigende Zahl geflüchteter Menschen brauchen dringend bezahlbare Wohnungen.

Jedoch haben sich die Voraussetzungen dafür, das Ziel der Bundesregierung zu erreichen, durch sich überlagernde Krisensituationen und ungünstige Entwicklungen deutlich verschlechtert: gestiegene Preise und Lieferengpässe beim Baumaterial, Ungewissheiten bei der Produktion von Beton oder Ziegeln durch die Gasknappheit, ein seit Jahren steigender Bauwerkskostenindex für Wohngebäude, die Finanzierungsschwierigkeiten durch steigende Zinsen, Fachkräftemangel auf dem Bau und deutlich teurere Grundstückskosten insbesondere in den Großstädten und Speckgürteln gehören dazu. Hinzu gekommen ist seit dem Urteil des BVerfG vom 15.11.2023 die gestiegene Unsicherheit, mit welchen bestehenden bzw. angekündigten Fördermitteln verlässlich geplant werden kann.

Die derzeitige Krise im Wohnungsbau zeigt deutlich: Um die Neubauzahlen trotz der genannten Herausforderungen schnellstmöglich nach oben zu schrauben, ist eine **gemeinsame Kraftanstrengung von Bund, Ländern und Kommunen erforderlich**. Dem hohen Investitionsbedarf im Wohnungsbau kann mit verbesserten Rahmenbedingungen, auch von der Finanzierungsseite, zügig begegnet werden.

Richtig und wichtig sind daher die Bestrebungen, den Bestand der kommunalen Wohnungsgesellschaften zügig auszubauen und den 2. und 3. Förderweg stärker einzubeziehen, um dort Mieten im unteren aber auch im mittleren Segment anzubieten.

Als Wirtschaftsverband an der Seite der Sozialdemokratie möchten wir aber insbesondere auch dafür werben, die privaten Anleger und Kapitalgeber unbedingt mit in den Blick zu nehmen. Denn nicht allein die öffentliche Hand und die Steuerzahlenden können die immense Aufgabe des bezahlbaren Wohnens schultern – es gilt, **die ungehobenen Potentiale, die es im Bereich der privaten Investitionen in den geförderten Wohnungsbau gibt**, dringend besser zu nutzen.

2. Gründe für privates Engagement im geförderten Wohnungsbau

Immer mehr private Investoren und Immobilienfonds wollen sich im geförderten Wohnungsbau engagieren. Neben ESG-Kriterien, an denen sich private Investoren Kapitalanleger immer stärker orientieren, bleibt die Bezahlbarkeit des Wohnens ein wichtiges soziales Kriterium. Hierfür müssen die Anbieter von Fonds u.ä. entsprechende Angebote schaffen.

Geförderte Wohnungen werden dringend gebraucht, Leerstand ist daher praktisch auszuschließen. Es handelt sich also um eine deutlich stabilere und besser kalkulierbare Geldanlage als Hotels oder Shoppingcenter – eine Investition abseits des Hochrisiko-Bereichs, mit zwar gedeckelten, aber berechenbaren Erträgen. Außerdem machen die gestiegenen Zinsen gefördertes Wohnen im Vergleich zu frei finanziertem Wohnen attraktiver, denn Zuschüsse und zinsvergünstigte Darlehen fallen deutlich mehr ins Gewicht als vor der Zinswende.

Viele der geförderten Wohnungen werden von institutionellen Investoren (wie bspw. Pensionskassen und Versorgungswerken) gekauft, die die Altersvorsorgegelder ihrer Kunden anlegen. Ebenso nimmt die Zahl der privaten Anleger zu, die im kleineren Maßstab in geförderte Wohnungen investieren. Diese Investoren sind in der Regel langfristig orientiert und haben oft einen Investitionshorizont von Jahrzehnten.

Um den sozialen Wohnungsbau anzukurbeln und die Bedarfe vor Ort zu decken, sollten es Kommunal-, Landes- und Bundespolitik dringend für sich nutzen, dass die aktuellen Entwicklungen auf dem Kapitalmarkt die Attraktivität des geförderten Mietwohnungsbaus für genau solche Geldgeber begünstigen.

3. Maßnahmen zur Stärkung des geförderten Wohnungsbaus durch private Investoren

In Deutschland obliegt die Durchführung der sozialen Wohnraumförderung den Bundesländern, was zu teils sehr unterschiedlichen Förderprogrammen für den sozialen Wohnungsbau führt. Um neben einer gezielten Förderung der »klassischen« Akteure des preisgedämpften Wohnbaus auch möglichst viele Investitionen der Privatwirtschaft in den geförderten Wohnungsbau zu lenken, sind die folgenden Anregungen sinnvoll:

- Die **Förderbedingungen sollten – vereinfacht bzw. bundesweit weitestgehend vereinheitlicht werden**: Klar verständliche, kontinuierliche und vor allem verlässliche Regelungen sparen Investoren viele Ressourcen. In Kommunen, in denen es derzeit zusätzliche kommunale Fördertöpfe gibt, sollten diese eng am Landesprogramm orientiert sein.
- Einige Bundesländer haben attraktivere Wohnraumförderprogramme als andere – wir regen daher mehr **Austausch von Best Practices und auch eine regelmäßige Evaluierung der Landesprogramme an**. Derzeit gilt für alle Bundesländer, dass die Antrags- und Genehmigungsprozesse schnellstmöglich digitalisiert und entbürokratisiert werden müssen.
- Mehr **Planungssicherheit**: Die jeweiligen Förderbedingungen der Bundesländer lassen zum Teil lange auf sich warten oder werden kurzfristig und ohne entsprechende Vorankündigung geändert Oftmals dauert es ab Antragstellung viele Monate bis entsprechende Zusagen für ein Projekt erfolgen. Hinzu kommt, dass das zur Verfügung stehende Budget häufig zu knapp bemessen ist. Das macht die Kalkulation und Planung von Bauprojekten unnötig kompliziert und bremst den geförderten Wohnungsbau faktisch aus. Auch die Laufzeiten der Wohnraumförderprogramme sollten länger sein, um eine stabile Planungsgrundlage zu schaffen. Hier sei als positives Beispiel das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) genannt, wo die Programme nun der Länge einer Legislaturperiode, also fünf Jahren, entsprechen. Die Bundesauflagen sollten generell entsprechende klare Vorgaben enthalten, z.B. dass das notwendige Feedback an die Kapitalgeber innerhalb eines Monats zu erfolgen hat.
- **Energetische Förderung**: Durch die steigenden ESG-Anforderungen wird auch für institutionelle Anleger das **Zusammendenken der Immobilie mit eigener Energieerzeugung** immer wichtiger (vgl. u.a. geplante Einführung des Instruments der »gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung« nach § 42b EnWG-E). Im geförderten Wohnungsbau muss aber aufgrund der gedeckelten Mieten eng kalkuliert werden. Um nachhaltig zu sein und die Klimaschutzziele des Gebäudesektors zu erreichen, sind für eine auskömmliche Umsetzung verlässliche **energetische Zuschüsse für die notwendigen Investitionen** unabdingbar. Eine Situation wie zu Beginn des Jahres 2022 mit großer Verwirrung um KfW-Mittel darf sich nicht wiederholen. In kurzer Zeit stark schwankende Zinssätze führen teilweise dazu,

dass die Kalkulation eines Bauprojektes nicht verlässlich erfolgen kann und lang geplante Bauvorhaben schlimmstenfalls nicht realisiert werden. Die Zinssätze sollten daher für jeweils ein Quartal fixiert werden. Wichtig ist zudem, dass der Zinssatz bei Antragstellung und nicht bei Antragsgenehmigung gilt. Außerdem sollten die energetischen Standards und staatlichen Förderungen gut durchdacht und transparent kommuniziert sein, damit klima- und ressourcenschonende Investitionen mit einer verlässlichen Grundlage vorgenommen werden können.

Die Historie der seit Auflage des KfW-Programms schwankenden Zinssätze für KfW Darlehen:

01.03.2023	1,05%	23.05.2023	2,10%	18.08.2023	2,09%
16.03.2023	1,45%	02.06.2023	1,99%	25.08.2023	1,97%
24.03.2023	1,56%	06.06.2023	1,90%	04.09.2023	1,01%
28.03.2023	1,46%	20.06.2023	1,93%	22.09.2023	1,15%
03.04.2023	1,70%	28.06.2023	1,71%	02.10.2023	1,36%
13.04.2023	1,62%	06.07.2023	1,88%	10.10.2023	1,44%
17.04.2023	1,80%	12.07.2023	2,03%	13.10.2023	1,25%
21.04.2023	1,95%	19.07.2023	1,86%	20.10.2023	1,37%
15.05.2023	1,93%	07.08.2023	1,99%	07.11.2023	1,17%

- Seit Februar 2022 sind die Preise für die meisten Dämm- und Baumaterialien auf höchstem Niveau. Was anfangs aufgrund von Lieferengpässen gerechtfertigt war, ist mittlerweile Ausdruck unzureichender Wettbewerbsstrukturen. Darum ist eine Marktuntersuchung erforderlich. Auch müssen bei Sanierungsmaßnahmen verstärkt die Nutzung von Ausweich- und Alternativstoffen möglich gemacht werden.
- **Mieten, die im geförderten Segment nicht überschritten werden dürfen, brauchen eine klare und kontinuierlich aktuelle Grundlage.** Derzeit ist es vielerorts leider so, dass diese Mieten nicht mehr in Balance zu der Inflation und der allgemeinen Baupreisentwicklung stehen. Bei den Bewilligungsmieten ist es üblich, dass sich die Wohnraumförderstellen der Länder und Kommunen am Mietenspiegel bzw. der »ortsüblichen Vergleichsmiete« orientieren. Da laut § 558d BGB nur alle vier Jahre ein qualifizierter Mietspiegel erstellt, bzw. im zwei-Jahres-Turnus eine »Anpassung an die Marktentwicklung« erfolgt, hinkt die Mietentwicklung der Baukostenentwicklung massiv hinterher. Bauprojekte müssen sich für private Kapitalgeber aber rechnen. Je größer die Schere zwischen Baupreisen und möglichen Mieteinnahmen, desto größer wird der Anteil an freifinanzierem Wohnungsbau, den Projekte enthalten müssen, um noch rentabel sein zu können. Angesichts der seit Jahren steigenden Baukosten möchten wir an dieser Stelle noch einmal auf den Zielkonflikt zwischen Klimaschutz im Gebäudesektor einerseits und bezahlbaren Bau- und damit Mietkosten andererseits erinnern.

- **Gerade im geförderten Wohnungsbau braucht es den Mut, neue Wege zu gehen:**
 - Um den steigenden Wohnraumbedarf zu decken, hat der Bundeskanzler den Vorschlag unterbreitet, in den größten deutschen Städten rund 20 neue Stadtteile und damit Neubauprojekte am Rande der Stadt mit modernen Mobilitätskonzepten und nachhaltiger Energieversorgung zu entwickeln. Angesichts der hohen Bodenpreise in vielen Kommunen müssen solche und weitere Projekte verstärkt über eine Bodenpolitik der Kommunen entwickelt werden. Baugrundstücke und weitere »Greenfields« sollten unbedingt für den geförderten Wohnungsbau günstig zur Verfügung gestellt werden.
 - Einer der Schwerpunkte muss bei der Förderung des »bezahlbaren Wohnraums auf Dauer« liegen. Dabei kann eine Orientierung am Wiener Beispiel sehr sinnvoll sein, um bezahlbaren und spekulationsfreien Wohnraum zu bauen und zu finanzieren. **Niedrigverzinst und spät zu tilgende staatliche Nachrangdarlehen** und verlängerte Abschreibedauern führen zu bezahlbarem Mietwohnraum. Damit können Zins und Tilgung so reduziert werden, dass unmittelbar eine deutlich niedrigere Miete verlangt werden kann.
 - Die im Maßnahmenpaket enthaltene Absicht der Bundesregierung eine »Leitlinie und Prozessempfehlung Gebäudetyp E« vorzulegen, sollte schnell umgesetzt werden und die Länder sollten nicht zögern, dazu die entsprechenden Änderungen der Musterbauordnung und der Landesbauordnungen vorzunehmen. Das serielle Bauen (auch in die Höhe) hat enormes Potential die Produktivität in der Bauwirtschaft erheblich zu steigern. Für alle Beteiligten muss alsbald vereinfachtes und damit deutlich günstigeres Bauen rechtssicher möglich werden.
 - Öffentlich geförderter Wohnungsbau sollte ganz im Sinne des Grundbedürfnisses umsatzsteuerrechtlich mit einem steuervergünstigten USt.-Satz belegt werden. Das jährliche USt.-Aufkommen aus dem Wohnungsbau liegt bei rd. zehn Milliarden Euro. Wenn dafür nur ein Bruchteil für den sozialen Wohnungsbau im Sinne einer Steuerbegünstigung auf sieben Prozent USt. erlassen wird, hätte dies eine enorme Vorrangwirkung für Investitionen in soziales Wohnen.
 - Ferner sollte über ein Grunderwerbsteuer-Privileg für sozialen Wohnungsbau nachgedacht werden.
- Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang ist, dass in die **ortsübliche Vergleichsmiete**, die die Grundlage für die Berechnung des erlaubten Mietpreises ist, Werte einfließen, die nicht mit Neubaumieten verglichen werden können. Es gibt beispielsweise in ländlicheren Regionen »Vergleichsmieten«, die nahezu ausschließlich auf die vorhandene bauliche Struktur und damit auf eine nicht mehr

zeitgemäße Mietwohnraumsituation zurückzuführen sind. Dies verhindert Investitionen in bezahlbaren Neubau, gerade in ländlichen und strukturschwachen Regionen. Eine für private Kapitalgeber gute Regelung gibt es etwa in Bayern und Baden-Württemberg: Dort wird mit der Kommunalpolitik und den lokalen Förderbehörden im Dialog ein Wert abgestimmt, der sich an den ortsüblichen Vergleichsmieten orientiert, der aber berücksichtigt, dass es sich um Neubaubsubstanz handelt. Derzeit ist es in diesen beiden Bundesländern auch möglich, über eine Indexierung bezogen auf ein geplantes Fertigstellungsdatum des Bauvorhabens zu verhandeln. Andere Bundesländer (z.B. NRW oder Hessen) lassen das nicht zu, hier ist die Miete in den Förderbedingungen festgeschrieben. In NRW etwa wurden die Mieten trotz der derzeitigen, oben beschriebenen Situation auch in der aktuellen Überarbeitung der Förderbedingungen nicht angepasst. So kommt es zu Fällen wie diesen: In der Stadt Heiligenhaus (Speckgürtel Düsseldorf, Mietstufe 4) liegt die Miete bei 6,50 Euro/qm – für diesen Preis kann de facto heute nicht kostendeckend gebaut werden. Wir regen daher dringend an, **dass die Bundesländer grundsätzlich einen Mechanismus zur Dynamisierung einführen, um die reale Preisentwicklung abdecken zu können.**

- Der wichtige **Förderbaustein des zinsgünstigen Darlehens** gibt es einen weiteren großen Nachteil: Die geforderten Tilgungsleistungen (oft zwei Prozent) sind in Summe mit den vergünstigten Zinsen so hoch, dass die Darlehen häufig als Belastung statt als Förderung wahrgenommen werden. Eine Lösung könnte sein, dass **diese Darlehen endfällig konstruiert werden** oder zumindest in den ersten zehn Jahren keine Tilgungsleistungen zu erbringen sind. Die institutionellen Investoren rechnen i.d.R. nur mit 50 Prozent Fremdmitteln – damit ist das Risiko für die öffentliche Hand deutlich reduziert. **Es wäre daher sinnvoll, in den Förderbestimmungen die Höhe der Fremdkapitalquote mit der Möglichkeit der Tilgungsaussetzung zu kombinieren.** Bisher sind die Tilgungen in vielen Kalkulationen der Versorgungs- und Pensionskassen ein KO-Kriterium, da die Investoren ausschüttungsorientiert planen müssen.

- Eine weitere gute Möglichkeit der Förderung sind **die laufenden Zuschüsse**, wie sie in Bayern angeboten werden – hier wird mit möglichst geringem Aufwand für die Steuerzahlenden der maximale Fördereffekt für Investoren erzielt. Der Grund: Die Subjektförderung ist hier so aufgebaut, dass sich die Auszahlung und die Höhe von staatlichen Zuschüssen an der aktuellen Einkommenssituation der Mietenden orientiert. Kostet eine Wohnung beispielsweise zehn Euro Miete pro Quadratmeter, so enthalten die Personen mit geringem Einkommen einen Zuschuss von vier Euro/qm. Steigt das Einkommen, sinkt der Zuschuss oder wird beim Erreichen der Einkommensgrenze gar nicht mehr gezahlt. **Durch regelmäßige Kontrolle der Einkommensnachweise umgeht man mit dieser attraktiven Förderform gleichzeitig das Problem der Fehlbelegungen, durch die in Deutschland ein Teil der Sozialwohnungen blockiert wird**, indem sie von nicht mehr förderbedürftigen MieterInnen genutzt werden.
- Es ist sinnvoll, einen **Perspektivwechsel in der Förderlandschaft** der Bundesländer einzuläuten: Statt sich nur auf den Neubau zu konzentrieren, kann eine gezielte Förderung von Bestandsobjekten (beispielsweise mit auslaufender Mietpreisbindung oder auch durch Nutzungsänderungen) einen wichtigen Beitrag zur Angebotsausweitung bezahlbarer Mietwohnungen leisten. Positiv zu nennen ist hier etwa die Modernisierungsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen, die einen Baustein des landeseigenen Wohnraumförderprogramms darstellt.
- Noch finden sich in vielen Landesförderprogrammen aber auch in örtlichen Satzungen die Festlegung, dass je (geförderter) Wohnung 1,5 **PKW-Stellplätze** zur Verfügung stehen müssen. Dies geht gerade an Orten mit guter ÖPNV-Anbindung an der Realität vorbei und muss schnellstmöglich geändert werden. Stattdessen sollten **quartiersbezogene Mobilitätskonzepte** deutlich mehr in die Förderung einfließen als »fixe« Stellplatzzahlen. Damit lässt sich der Anteil an den Baukosten je nach Projekt um etwa zehn Prozent reduzieren.
- Bei Versicherungsunternehmen und Pensionskassen, -fonds als wachsende Investoren stellen die **aufsichtsrechtlichen hohen Anforderungen** an die Eigenkapitalhinterlegung für Immobilieninvestments eine Investitionshürde dar. Derzeit wird für Immobilienanlagen eine Eigenmittelunterlegung von 25 Prozent verlangt (dagegen für Staatsanleihen null Prozent), Die Eigenmittelunterlegung bei Versicherungen sollte mindestens auf 12 Prozent bis max. 15 Prozent abgesenkt werden. Die Kommunen sollten gemeinsam mit der Branche Überlegungen (z.B. in Form von Rahmenvereinbarungen) anstellen, die eine deutliche Erhöhung der Investitionen ermöglicht.

Impressum

Herausgeber	Wirtschaftsforum der SPD e.V. vertreten durch das geschäftsführende Präsidium Prof. Dr. Ines Zenke (Präsidentin) Heiko Kretschmer (Schatzmeister) Prof. Dr. Susanne Knorre (Vizepräsidentin) Matthias Machnig (Vizepräsident) Philipp Schlüter (Vizepräsident) Dr. Tanja Wielgoß (Vizepräsidentin) Michael Wiener (Vizepräsident)
V.i.S.d.P.	Dr. Frank Wilhelmy, Geschäftsführer Registereintrag im Vereinsregister beim Amtsgericht Charlottenburg unter der Registernummer VR 33920. Das Wirtschaftsforum der SPD e.V. ist registrierter Interessenvertreter zur Registernummer: R000328 des Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und unterliegt dem gesetzlichen Verhaltenskodex des LobbyRG.
Anschrift	Dorotheenstraße 35 10117 Berlin
Telefon	+49 (0)30 400 40 660
Fax	+49 (0)30 400 40 666
E-Mail	mail@spd-wirtschaftsforum.de
Internet	spd-wirtschaftsforum.de
Gestaltung und Satz	Anette Gilke, Hannover Dezember 2023