

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

Ein Positionspapier des
Wirtschaftsforums der SPD e.V.

1. Ausgangslage

100.000 neue, geförderte Wohnungen im Jahr bauen – so lautet 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 sozialen Wohnungsbau gab es unterm Strich 2021 bundesweit mehr als 27.000 Sozialwohnungen weniger als im Vorjahr¹. 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 Menschen² 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.

Schon hier wird deutlich: Um die Neubauzahlen trotz der genannten Herausforderungen nach oben zu schrauben, ist eine gemeinsame Kraftanstrengung von Bund, Ländern und Kommunen erforderlich. 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. Nicht alleine die öffentliche Hand und die Steuerzahlenden sollten die immense Aufgabe des bezahlbaren Wohnens schultern – es gilt, die ungehobenen Potentiale, die es im Bereich der privaten Investitionen in den sozialen Wohnungsbau gibt, dringend besser zu nutzen.

1. Quelle: Bericht der Süddeutschen Zeitung aus dem Juli 2022, Zahlen vom BMWSB bestätigt:

<https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/sozialwohnungen-wohnungsbau-deutschland-1.5621848>

2. Allein von Januar 2022 bis zum 19. November 2022 waren es insgesamt 1,3 Millionen laut Bundesinnenministerium

2. Gründe für privates Engagement im geförderten Wohnungsbau

Während viele etwa beim Thema Sozialwohnungen an Wohnungsbaugenossenschaften und städtische Gesellschaften denken, engagieren sich seit einiger Zeit auch immer mehr private Investoren und Immobilienfonds im geförderten Wohnungsbau.

Dafür gibt es aus Sicht der Anleger gute Gründe: Zentral zu nennen sind hier zunächst die ESG- bzw. Nachhaltigkeitskriterien, an denen sich die Kapitalanlagen immer stärker orientieren. Die Bezahlbarkeit des Wohnens ist ein wichtiges soziales Kriterium, daher rückt das geförderte Wohnen automatisch in den Fokus der Investoren. Das liegt auch am sich wandelnden Anlageverhalten der jüngeren Generation: Für sie spielt es eine immer wichtigere Rolle, Geld bewusster und nachhaltiger (im Sinne der ESG – Kriterien) anzulegen. Hierfür müssen die Anbieter von Fonds u.ä. entsprechende Angebote schaffen.

Aber es gibt noch weitere Motive: 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 nun 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.

Wer nun an Heuschrecken und Immobilienhaie denkt, die plötzlich den sozialen Wohnungsbau für sich entdeckt haben, der liegt falsch: 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 sozialen Mietwohnungsbaus für genau solche Geldgeber begünstigen.

3. Maßnahmen zur Stärkung des sozialen 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 sozialen Wohnungsbau zu lenken, sind die folgenden Anregungen sinnvoll:

- Die Förderbedingungen in den Ländern sollten – wo es geht – vereinfacht werden: Klare und eindeutige Regelungen sparen Investoren viele Ressourcen. In Kommunen, in denen es zusätzliche kommunale Fördertöpfe gibt, sollten diese eng am Landesprogramm orientiert sein und mit überschaubarem bürokratischem Aufwand beantragt werden können.
- 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. 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.
- Energetische Förderung: Geförderter Wohnungsbau muss aufgrund der gedeckelten Mieten eng kalkuliert werden. Um nachhaltig zu sein und die Klimaschutzziele des Gebäudesektors zu erreichen, sind für eine auskömmliche Umsetzung energetische Zuschüsse unabdingbar. Auch für diese gilt: Planungssicherheit regt Investitionen an, ohne kann es keine geben. Eine Situation wie zu Beginn des Jahres 2022 mit großer Verwirrung um KfW – Mittel darf sich nicht wiederholen. Die energetischen Standards und staatlichen Förderungen sollten gut durchdacht und transparent kommuniziert sein und keinen kurzfristigen Änderungen unterworfen werden.
- Die vorgegebenen 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 BauGB nur alle vier Jahre ein qualifizierter Mietspiegel erstellt, bzw. im zwei-Jahres-Turnus eine »Anpassung an die Marktentwicklung« erfolgt, hinkt die Mientwicklung 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 freifinanziertem 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 sozialen Wohnungsbau braucht es den Mut, neue Wege zu gehen. Die Überlegungen zum »Gebäudetyp E« gehen in die richtige Richtung. Gerade auch angesichts der enorm gestiegenen Bodenpreise in vielen Kommunen muss auch verstärkt über Anreizstrukturen für Kommunen nachgedacht werden, Baugrundstücke für den sozialen Wohnungsbau günstig abzugeben – eine Bereitschaft, die leider nicht immervorhanden ist.

- 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 Neubaustanz 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€/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.
- Beim Förderbaustein des zinsgünstigen Darlehens (als indirekter Ausgleich für geringere Mieten) gibt es häufig einen 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 sind. Da es auch Investoren gibt, die nur mit Eigenkapital und ohne jegliche Fremdmittel arbeiten möchten, sollte jedes Förderprogramm idealerweise immer auch eine Wahlmöglichkeit zwischen einmaligen

oder laufenden Zuschüssen und einer Darlehensaufnahme anbieten. Ein sehr flexibles und attraktives Programm bietet hier etwa Baden-Württemberg: Hier kann der Investor zunächst die Mietabsenkung und die Bindungsdauer wählen und anschließend zwischen einem Darlehen und einem Zuschuss wählen. Allerdings hat das Darlehen auch hier den Nachteil, dass es mit einer recht hohen Tilgung nicht attraktiv für den institutionellen Anleger ist.

- Eine sehr 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 erhält die MieterIn mit geringem Einkommen einen Zuschuss von vier Euro/qm. Steigt ihr 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.
- Wie eingangs beschrieben, sind die derzeitigen Neubaufertigungszahlen aufgrund mannigfaltiger Herausforderungen gering. Gleichzeitig ist die Zahl der Wohnungen, die jährlich aus der Sozialbindung fallen, sehr hoch³. Daher ist es 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 sozialer Mietwohnungen leisten. Positiv zu nennen ist hier etwa die Modernisierungsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen, die einen Baustein des landeseigenen Wohnraumförderprogramms darstellt.
- In vielen Landesförderprogrammen findet sich 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. Stattdessen sollten quartiersbezogene Mobilitätskonzepte deutlich mehr in die Förderung einfließen als »fixe« Stellplatzzahlen, die nicht mehr zeitgemäß sind und die oft nicht zur Situation vor Ort passen.
- Bei Versicherungsunternehmen stellen die aufsichtsrechtlichen hohen Anforderungen an die Eigenkapitalhinterlegung für Immobilieninvestments eine Investitionshürde dar, die auch zu einer vergleichsweise geringen Immobilienanlagenquote bei Versicherern beiträgt. Derzeit wird für Immobilienanlagen eine Eigenmittelunterlegung von 25 Prozent verlangt (dagegen für Staatsanleihen null Prozent). Wir regen eine Überprüfung an, ob diese Regelung noch passend ist und die tatsächlichen Ausfallerwartungen widerspiegelt.

3. Im Jahr 2020 fielen rund 56.000 Wohnungen aus der Sozialbindung, neu errichtet wurden in dem Jahr 23.000 Wohnungen, so die Antwort der Bundesregierung (Drucksache 20/1824) auf eine kleine Anfrage der Fraktion Die Linke (20/1449).

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) 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 Juli 2023