

# Beteiligungsfonds und Bodenfonds zur Stärkung des bezahlbaren und öffentlichen Wohnungsbaus

- Prof. Dr. Sebastian Dullien  
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung
- Prof. Dr. Tom Krebs  
Universität Mannheim
- Prof. Dr. Arno Bunzel  
Prof. Dr. Carsten Kühl  
Dipl.-Ing. Ricarda Pätzold  
Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

## Zusammenfassung

- Der Bedarf nach bezahlbarem Wohnraum in den Ballungsräumen und dem jeweiligen unmittelbaren Umland ist nach wie vor vorhanden.
- Die zurückgehenden Auftragseingänge im Wohnungsbau und die abnehmende Kapazitätsauslastung des Baugewerbes in der Corona-Krise sprechen aus konjunktureller Sicht für staatliche Initiativen zur Stärkung des Wohnungsbaus.
- Unser Vorschlag fokussiert sich auf zwei Instrumente, die bisher in der öffentlichen Diskussion entweder kaum eine Rolle gespielt haben (Beteiligungsfonds des Bundes für kommunale Wohnungsbaugesellschaften) oder deren Potenziale bisher unzureichend genutzt werden (Bodenfonds). Beide Instrumente werden hier unter dem Aspekt, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, betrachtet.
- Beteiligungsfonds des Bundes für kommunale Wohnungsbaugesellschaften:  
Eigenkapitalbeteiligungen stärken die Fremdfinanzierungsfähigkeit kommunaler Wohnungsunternehmen und sind damit eine wichtige Voraussetzung, um neuen bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.  
Das Programm richtet sich an Wohnungsbaugesellschaften in Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten und sieht eine geeignete Bindung zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums vor.  
Der Beteiligungsfonds des Bundes kann seine Eigenkapitalbeteiligungen über die KfW abwickeln, die über entsprechende Erfahrungen verfügt.

- **Bodenfonds:**

Kommunale Bodenfonds sind ein zentrales Instrument gemeinwohlorientierter Wohnungspolitik; sie ersetzen nicht die übrigen Instrumente sozialer Wohnraumpolitik, sondern sie erhöhen deren Effizienz.

Bund und Länder sollten ihre Grundstücke, für die sie keinen Eigenbedarf haben, in die jeweiligen kommunalen Bodenfonds einbringen. Dabei müssen die Vorschriften in der Verbilligungsrichtlinie des Bundes aus städtebaulicher Sicht weiterentwickelt werden.

Die Länder sollten die haushalts- und kommunalaufsichtsrechtlichen Regelungen für ihre Kommunen so ausgestalten, dass kommunale Bodenfonds adäquate Refinanzierungsbedingungen haben, die sich an ökonomischen Kriterien und nicht an tradiertem kameralem Haushaltsrecht orientieren.

## Warum jetzt der öffentliche Wohnungsbau gestärkt werden muss

Vor zwei Jahren wurden auf dem von der Bundeskanzlerin initiierten Wohngipfel von Bund, Ländern und Kommunen ehrgeizige Ziele in der Wohnungspolitik gefasst. Anlass gab der gemeinsame Befund, dass die Wohnungsfrage eine zentrale soziale Frage unserer Zeit ist. Die Bilanz heute fällt durchwachsen aus, denn die Ziele im Wohnungsneubau wurden deutlich verfehlt. Auch die Entwicklung der Wohnungs- und Gewerbenieten sowie der Preise für Immobilien hat kaum an Dynamik verloren. Die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum ist in den prosperierenden Ballungsräumen nach wie vor eine ungelöste Herausforderung.

Hinzu kommt, dass die Corona-Krise die Probleme noch zu verschärfen droht. Am deutlichsten zeigen sich die Spuren der Krise am Wohnungsmarkt in den Auftragsengängen des Baugewerbes: Im April 2020 – dem Höhepunkt der Kontaktbeschränkungen in Deutschland – lagen die preisbereinigten Auftragseingänge im Wohnungsbau saisonbereinigt rund 25 % unter dem Höchststand vom Februar. Die Auftragseingänge haben sich in den Sommer hinein zwar wieder erholt, lagen aber zuletzt noch spürbar unter dem Vorkrisenniveau. Zudem sind – anders als etwa im Einzelhandel – die fehlenden Aufträge aus dem Frühjahr bisher nicht nachgeholt worden.

Gegen eine schnelle Erholung sprechen dabei die Einkommensverluste aus der Corona-Krise in einigen Bevölkerungsschichten sowie die anhaltende Unsicherheit über künftige Beschäftigung in den weiter von COVID19-Beschränkungen betroffenen Branchen. Zudem haben die deutschen Geschäftsbanken in der aktuellen „Bank Lending Survey“ der europäischen Zentralbank von massiven Verschärfungen der Kreditstandards für Immobilienkredite und insbesondere niedrigeren Beleihungsgrenzen berichtet. Diese Entwicklung dürfte in den kommenden Monaten die Bauaktivität der privaten Haushalte und möglicherweise auch der gewerblichen Vermieter

belasten. Auch ist damit zu rechnen, dass durch die Verschärfung der Kreditstandards insbesondere Familien mittlerer Einkommensschichten am Erwerb und Neubau von Wohneigentum gehindert werden.

Diese Entwicklungen sind insofern tragisch, als dass sich zur Jahreswende 2019/2020 ein Neubauvolumen abgezeichnet hatte, das einen Beitrag zur Entspannung des angestauten Wohnungsmangels in den deutschen Ballungsgebieten hätte leisten können.

Die Kombination dieser Entwicklungen spricht für einen dringenden Handlungsbedarf der Politik. Unter anderem sollte eine schnelle Ausweitung des öffentlichen Wohnungsbaus angestrebt werden, insbesondere in Ballungsgebieten. Auch wenn die Corona-Krise kurzfristig das Wirtschaftswachstum massiv in Mitleidenschaft gezogen hat, spricht wenig dafür, dass die Krise die mittelfristige Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum gedämpft hätte. Der Wohnungsmangel wird uns deshalb absehbar erhalten bleiben.

Die Gelegenheit zur Ausweitung des öffentlichen Wohnungsbaus ist zudem derzeit besonders günstig, da sich im Bauhauptgewerbe eine sinkende Kapazitätsauslastung abzeichnet und sich zudem aufgrund des Rückgangs der Beschäftigung in anderen Branchen leichter neue Beschäftigte finden lassen dürften. Grund für den Rückgang der Kapazitätsauslastung ist dabei die absehbar schwächere Entwicklung des Wirtschaftsbaus und hier insbesondere des Hochbaus. Das Auftragsvolumen lag in diesem Bereich im Juli immer noch gut 15 % unter dem Niveau des ersten Quartals 2020. Ein verstärkter öffentlicher Wohnungsbau zum aktuellen Zeitpunkt würde auf diese Weise dafür sorgen, dass der Bausektor auch in der Krise nicht schrumpft, sondern weiter dringend benötigte Kapazitäten hält bzw. weiter aufbaut. Zudem ist derzeit die Gefahr, dass die zusätzliche Baunachfrage vor allem zu steigenden Preisen führt (Abwehrangebote) geringer als noch vor einem Jahr.

Der öffentliche Wohnungsbau ist nicht nur eine wichtige Konjunkturstütze, sondern hat auch langfristig weitreichende soziale, wirtschaftliche und ökologische Effekte. Die Wohnungsnot in den Ballungsgebieten verdrängt Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen aus den attraktiven Stadtlagen und führt so zu einer Segregation, die den Zusammenhalt der Gesellschaft gefährden kann. Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum hat negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, weil Arbeitsplätze in den Städten oft produktiver sind als jene in ländlichen Regionen. Schließlich haben Entwicklungen im Wohnungsmarkt erhebliche Auswirkungen auf das Klima, denn Wohnungsmangel in den Ballungsgebieten führt zu längeren Arbeitswegen und erhöhtem CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Verkehrsbereich.

Was kann die Bundespolitik über das bislang schon Veranlasste hinaus tun, um den öffentlichen Wohnungsbau in Deutschland voranzutreiben?

## Beteiligungsfonds als Instrument zur Stärkung des öffentlichen Wohnungsbaus

Eine Option ist die Gründung eines Investitionsfonds, der sich an den kommunalen Wohnungsbaugesellschaften beteiligt. Ein solcher Fonds würde die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften durch Aufstockung des Eigenkapitals finanziell stärken bzw. Kommunen bei der Gründung öffentlicher Wohnungsbaugesellschaften unterstützen. Dies hätte drei Vorteile.

Zum Ersten haben viele kommunale Wohnungsbaugesellschaften zwar ihre Bautätigkeit zuletzt ausgeweitet, doch lange nicht in dem notwendigen Maße. Ein maßgeblicher Grund hierfür ist die Sorge, die Eigenkapitalquote zu sehr abzusenken. Hintergrund für die Vorsicht der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften ist, dass niedrige Eigenkapitalquoten zu höheren Finanzierungskosten für Baukredite führen und öffentliche Wohnungsbaugesellschaften um ihre Solvenz, zumindest aber um ihre angestrebte Rendite fürchten. In der Konsequenz entsteht ein unnötiger Engpass im öffentlichen Wohnungsbau, den ein Beteiligungsfonds verringern kann.

Zum Zweiten beschränkt der Mangel an Eigenkapital (und die damit zusammenhängende Zurückhaltung bei der Bilanzenerweiterung) die Möglichkeit der Kommunen von etwaigen Vorkaufsrechten bei Grundstücken Gebrauch zu machen, indem die Grundstücke über die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften angekauft werden. Eine Alternative sind kommunale Bodenfonds, die weiter unten beschrieben werden.

Zum Dritten ergeben sich ökonomische Effizienzgewinne. Anders als bei bisherigen Bundesprogrammen (z.B. bei den Kompensationsmitteln für die soziale Wohnraumförderung im Rahmen der Föderalismusreform) könnte eine stärkere Bedarfsorientierung erreicht werden, indem Beteiligungen nur in Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten (geringer Leerstand, hohe Mieten) stattfinden. Da die Beteiligungen nicht den Weg über die Länder und die entsprechenden Verwaltungsvorschriften hin zu den Kommunen gehen müssten, wäre mit einer schnelleren Umsetzung und einem schnelleren Mittelabfluss im Vergleich zu bestehenden öffentlichen Finanzierungslinien zu rechnen.

### Organisation

Der Beteiligungsfonds wäre eine Gesellschaft des Bundes. Die Bundesgesellschaft sollte als rechtlich selbständige Einheit realisiert werden, deren Eigentümer zu 100% die öffentliche Hand ist.

Die Ziele eines Beteiligungsfonds des Bundes könnten durch ein Beteiligungsprogramm der KfW umgesetzt werden. Die KfW hat in ihrem Instrumentenkasten bereits Eigenkapitalprogramme (wie das ERP-Beteiligungsprogramm), bei denen Beteiligungsgesellschaften die für Beteiligungen notwendigen Mittel bei der KfW leihen können. Ein solcher Beteiligungsfonds hätte große Ähnlichkeit mit den schon existierenden Beteiligungsprogrammen, aber der Fokus läge auf dem öffentlichen Wohnungsbau (öffentlich-öffentliche

Partnerschaft). Um einen zielgerichteten Einsatz der Mittel zu gewährleisten, würde das Programm nur für solche Kommunen gelten, in denen derzeit Mangel an bezahlbarem Wohnraum herrscht. Die Renditeerwartungen für die Eigenkapitalbeteiligungen sollten sich an den Renditen der kommunalen Anteilseigner orientieren.

## Finanzierung

Das Grundkapital der Bundesgesellschaft würde sich aus Finanzmitteln des Bundes speisen. Die Schaffung des Eigenkapitals für die Bundesbeteiligungsgesellschaft wäre eine „finanzielle Transaktion“, die nicht unter die Regeln der Schuldenbremse fällt. Der Bund könnte Kredite aufnehmen, um das Eigenkapital der Bundesgesellschaft zu generieren. Die Bundesgesellschaft könnte darüber hinaus Finanzmittel durch Fremdfinanzierung aufnehmen. Dies sollte hauptsächlich durch die Begebung eigener Anleihen oder zinsgünstiger Darlehen erfolgen.

Die Einnahmen des Beteiligungsfonds bestehen aus der Rendite für die Eigenkapitalbeteiligung von der jeweiligen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft. Da Wohnungsbauproduktionen in der langen Frist stabile Erträge erwirtschaften und das Risiko von Forderungsausfällen gering ist, bestehen realistische Chancen, dass die Wohnungsbaugesellschaften nach Abzug der EK-Kapitalverzinsung Überschüsse erwirtschaften, die zusätzlich für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums eingesetzt werden können.

## Bodenfonds als Instrument zur Stärkung des öffentlichen Wohnungsbaus

Die Verfügbarkeit von Grund- und Boden erweist sich momentan in nahezu allen Feldern der Stadtentwicklung – Wohnungsbau, Gewerbeentwicklung, soziale Infrastruktur etc. – als der „Flaschenhals“. Gerade weil der Boden eine begrenzte und nicht vermehrbare Ressource ist, führt die Knappheit zu stark steigenden Preisen. Im Umgang mit diesem Dilemma fällt immer öfter der Begriff des „Bodenfonds“.

Was sind aber Bodenfonds? Ein Fonds ist ein ökonomischer Begriff für Geldmittelbestände, die investiert werden und deren Erträge zurückfließen. Ein Bodenfonds stellt damit einen abgeschlossenen Topf dar, in den Grundstücke eingelegt werden. Für die Kommunen bedeutet die Einrichtung eines Bodenfonds die Schaffung eines zweckgebundenen Sondervermögens –im Haushalt oder bei einer Beteiligungsgesellschaft. Im Haushalt bedeutet die Reinvestition von Einnahmen eine Ausnahme vom Nonaffektationsprinzip, weshalb oft von revolving-Bodenfonds gesprochen wird. Es gibt keine festgelegten Regeln, wie ein Bodenfonds installiert und betrieben werden muss und so finden sich in den praktischen Referenzen sehr unterschiedliche Formen (s.u.).

Als kommunales Instrument sind Bodenfonds Ausdruck einer proaktiven und vorausschauenden Liegenschaftspolitik und damit Schlüssel für eine gemeinwohlorientierte/integrierte Stadtentwicklungspolitik. Das gilt insbesondere für die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen. Die Wirkung

der anderen zur Verfügung stehenden Instrumente zur Sicherung und Schaffung bezahlbaren Wohnraums – wie kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnraumförderung oder Quotenregelungen zum sozialen Wohnungsbau – wird immanent von der Verfügbarkeit und den (möglichen) Konditionen der kommunalen Liegenschaftsvergabe beeinflusst.

Mit der Einrichtung eines Bodenfonds wird das kommunale Liegenschaftswesen in seiner strategischen Ausrichtung an der Schnittstelle von Planung und Realisierung gestärkt. Durch eine langfristige Flächenbevorratung lassen sich die Auswirkungen der Bodenpreise als Kostentreiber dämpfen. Die Städte können zeitnah und bei geringeren Aufwendungen auf Flächen zugreifen und die Wertschöpfung aus der Baulandentwicklung kann zur Senkung der Kosten des sozialen Wohnungsbaus und anderer Aufgaben der Daseinsvorsorge genutzt werden.

## Grundstücke

In einen Bodenfonds sollten alle nicht unmittelbar der eigenen Aufgabenerfüllung dienenden kommunalen Grundstücke eingebracht werden (Vorratsgrundstücke). Grundstücke sind für Bodenfonds nicht nur dann geeignet, wenn auf ihnen später gebaut werden soll. Für die Baulandentwicklung sind mittelbar auch die für den Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft benötigten Grundstücke erforderlich. Vor allem bieten die zahlreichen im unmittelbaren oder mittelbaren Eigentum des Bundes oder der Länder stehenden Grundstücke ein großes Flächenpotenzial, das den Städten – soweit von Bund und Ländern nicht mehr benötigt – für eine nachhaltige Stadtentwicklung bereitgestellt werden sollte. Die Verbilligungsrichtlinie zum Verkauf von bundeseigenen Flächen an Kommunen mit Erstzugriffsrecht erfasst bisher nur einen Teilbereich des Umgangs mit öffentlichem Grundeigentum. Danach können entbehrliche Liegenschaften zwar für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus und für andere öffentliche Zwecke an Kommunen bevorzugt und zu vergünstigten Konditionen abgegeben werden. Nachhaltige und sozial ausgewogene Stadtentwicklung erfordert allerdings eine soziale und funktionale Durchmischung und die Vermeidung großflächiger Konzentrationen von sozialem Wohnungsbau. Zudem reflektiert der Kaufpreisabschlag (25.000 € pro neu geschaffene Wohneinheit) die großen Unterschiede bei Bodenpreisen und Baufertigstellungskosten nicht, so dass der Kaufpreisabschlag in Hochpreisregionen nur in geringem Umfang entlastende Wirkung entfalten kann.

Konsequenter wäre es, alle Grundstücke des Bundes und Grundstücke der Länder – soweit kein Eigenbedarf besteht – grundsätzlich den Kommunen für Zwecke der nachhaltigen Stadtentwicklung und insbesondere für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen. Bund und Länder könnten sich bereit erklären, solche Grundstücke den kommunalen Fonds bei entsprechender Zweckbindung zu bestimmten Konditionen (z.B. Abführung des Nutzungsentgelts aus (Zwischen-)Nutzungen und Erlösbeteiligung) zur Entwicklung zu überlassen. Die Zweckbindung kann z.B. durch Nachweispflichten und Eintragung entsprechender Bindungen ins Grundbuch (z.B. beschränkt persönliche Dienstbarkeiten) gesichert werden.

Dieses Flächenvermögen der öffentlichen Hand sollte durch gezielte Ankaufsstrategien für Grundstücke privater Dritter stetig erweitert werden.

## Organisation und Finanzierung

Die Aktivitäten im Rahmen eines kommunalen Bodenfonds müssen transparenten Regeln unterworfen werden. Der Deutsche Städtetag erarbeitete den Vorschlag eines „Aufsichtsrats“, durch den sichergestellt wird, dass ein Ausgleich der stadtentwicklungspolitischen, strategischen Ziele und der fiskalischen Interessen sowie ein Abgleich mit den Interessen der Fachressorts erfolgt. Des Weiteren ist festzulegen, wie die Grundstücke nach der Entwicklung eigentumsrechtlich verfasst sind. Dazu gehören die Übergänge der öffentlich genutzten Grundstücke in das jeweilige Fachvermögen der Verwaltung, die Vergaberegeln für Erbbaurechte und die Auflagen im Falle eines Verkaufs an Private.

Der Aufbau kommunaler Bodenfonds setzt eine tragfähige Finanzausstattung voraus – für den Ankauf von Grundstücken, im ersten Schritt aber für den Stopp des fiskalisch motivierten Liegenschaftsverkaufs. Eine solche Forderung scheint vor allem in Städten mit hoher Altschuldenlast kaum umsetzbar. Der Erwerb von Grundstücken sollte deshalb unter dem Aspekt der Kreditfinanzierung als bilanzieller Vermögensaufbau bewertet werden und von der Kommunalaufsicht nicht wie eine konventionelle Investitions- oder Konsumausgabe behandelt werden. Eine antizyklisch handelnde Liegenschaftspolitik muss besonders in den Phasen nachgebender Bodenwerte kaufen. Bisher verengen sich aber bei Konjunkturerinbrüchen die Spielräume im kommunalen Haushalt. Für eine aktive Liegenschaftspolitik und Bodenvorratspolitik benötigen die Städte und Gemeinden deshalb eine adäquate konjunkturunabhängige Finanzierungsbasis. Das schließt im Rahmen der Bodenfonds neben der Kreditfinanzierung die Möglichkeit der Rücklagenbildung ein.

Die finanzielle Situation der Kommunen muss – im bestehenden Haushaltsrecht – als das Haupthindernis für die Implementierung handlungsfähiger Bodenfonds bezeichnet werden. Deshalb stellt sich die Frage, ob diese Aufgabe besser auf Landesebene zu lösen wäre. Einen solchen Weg geht aktuell das Land Baden-Württemberg mit einem bei der Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH geführten Grundstücksfonds, der für finanzschwache Kommunen mit Engpässen am Wohnungsmarkt als Zwischenerwerber auftritt. In eine ähnliche Richtung zielen auch Unterstützungsangebote der Landgesellschaft in Schleswig-Holstein. Diese Instrumente helfen den Kommunen, sie dienen aber bisher – durch die Zweckbindung und den Entwicklungszeitraum von fünf Jahren – nicht dem Aufbau einer langfristigen Grundstücksreserve. Diese Aufgabe kann nach unserer Auffassung – auch in Verbindung mit der Einlage von kommunalen Grundstücken sowie solchen von Bund und Ländern – am besten von den Kommunen selbst erledigt werden. In der Bewirtschaftung von Erbbaurechten kann es hingegen sinnvoll sein, dass sich kleinere Gemeinden mit geringen Beständen zusammenschließen, um eine wirtschaftliche Verwaltung sicherzustellen.