



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
55/2025

Evaluierung der Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau

von

Lena Abstiens
Katharina Enders
Mara Bahls
Arnt von Bodelschwingh



Evaluierung der Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau

Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat WB 8 „Wohnen und Gesellschaft“
Mathias Metzmacher
mathias.metzmacher@bbr.bund.de

Ernst Degener
ernst.degener@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
Referat W I 1 „Grundsatzangelegenheiten Immobilienmarkt, Digitalisierung und Forschung des Wohnungswesens“
Dr. Michael Neumann
Dr. Steffen Bollacke

Autorinnen und Autoren

RegioKontext GmbH, Berlin
Lena Abstiens
Katharina Enders
Mara Bahls
Arnt von Bodelschwingh
wohnraumfoerderung_bund@regiokontext.de

Stand

Dezember 2024

Satz und Layout

Anne Lauer, Berlin

Bildnachweis

Titelbild: RegioKontext GmbH

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitiervorschlag

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2025:
Evaluierung der Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau. BBSR-Online-Publikation 55/2025, Bonn.
<https://doi.org/10.58007/dxvd-a568>

DOI 10.58007/dxvd-a568
ISSN 1868-0097

Bonn 2025

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
Abstract	8
1 Einleitung	11
2 Grundlagen und Rahmenbedingungen der Evaluierung	12
2.1 Vorgaben zur Evaluierung von Subventionen	12
2.2 Vorgehen	14
2.3 Datengrundlage	14
3 Ziel und Ausgangslage der Finanzhilfe	18
3.1 Rechtliche Grundlagen der Finanzhilfe	18
3.2 Ziel der Finanzhilfe	22
3.3 Funktionsweise des sozialen Wohnungsbaus	22
3.4 Aktuelle Wohnungsmarktlage als Ausgangslage und Rahmenbedingung der Subvention	25
4 Relevanz des Subventionszweckes	30
4.1 Notwendigkeit und Aktualität	30
4.2 Angemessenheit des Subventionsziels	33
5 Instrumentelle Eignung	35
5.1 Instrumentelle Besonderheiten der Bundesfinanzhilfen	35
5.2 Instrumentelle Alternativen und komplementäre Instrumente	36
6 Wirkung der Finanzhilfe	38
6.1 Deskriptive Darstellung der Förderergebnisse des sozialen Wohnungsbaus	38
6.2 Analytische Abgrenzung des Effekts der Bundesmittel	47
7 Kohärenz und Nachhaltigkeit der Finanzhilfe	54
8 Transparenz und Monitoring	57
9 Ergebnis und Optionen für die Zukunft	59
9.1 Ergebnis der Evaluierung	59
9.2 Optionen für die Zukunft	60
Anhang	63
Anhang 1: Ergebnisse der Länderbefragung	63
Anhang 2: Rechtliche Grundlagen und Einkommensgrenzen der Länder	66
Anhang 3: Nachhaltigkeitsprüfung	71
Literaturverzeichnis	73
Abbildungsverzeichnis	76
Tabellenverzeichnis	77

Kurzfassung

Einleitung

Guter, sicherer und angemessener Wohnraum bildet die Grundlage für soziale, gesellschaftliche und politische Teilhabe. Angesichts der angespannten Wohnungsmärkte insbesondere in Ballungszentren und Universitätsstädten ist und bleibt die bessere Wohnversorgung der Bevölkerung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie erfordert das Zusammenwirken der unterschiedlichen staatlichen Ebenen. Ein Beispiel dafür ist der soziale Wohnungsbau. Der soziale Wohnungsbau ist seit Jahrzehnten ein wichtiges Instrument der Wohnungspolitik und dient der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für Haushalte, die sich insbesondere aufgrund ihres Einkommens am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Aufgrund des Zusammenspiels von Bund, Ländern und Fördernehmern konnten über die Zeit sowohl die öffentlichen Handlungsspielräume bei der Wohnungsvergung ausgebaut als auch bestimmte Standards für den Wohnungsbau gesetzt werden. Während die alleinige Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich bei den Ländern liegt, stellt der Bund den Ländern Finanzhilfen zur Verfügung. Mit dem vorliegenden Gutachten wird diese Finanzhilfe des Bundes insbesondere mit Blick auf Relevanz, instrumentelle Eignung und Wirkung evaluiert. Der Analysezeitraum umfasst die abgeschlossenen Programmjahre 2020 bis 2022.

Hintergrund

Anlass der Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau war das Ende des Kompensationsmittelregimes 2019, mit dem die im Zuge der Föderalismusreform vereinbarten Zahlungen der Kompensationsmittel des Bundes an die Länder endeten (Entflechtungsgesetz 2006). Gleichzeitig verstärkten sich Problemlagen insbesondere auf den Wohnungsmärkten wirtschaftsstarker Regionen. Die Subvention ist eine finanzwirksame Maßnahme mit investivem Charakter und gemäß den subventionspolitischen Leitlinien zu evaluieren.

Die Rahmenbedingungen der Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau werden im Einvernehmen zwischen Bund und Ländern in den Verwaltungsvereinbarungen (VV SWB) jährlich verhandelt. Dadurch übernimmt der Bund eine Leitfunktion und übt Einfluss auf die Ausgestaltung von Fördergesetzen, -richtlinien und -programmen der Länder aus. Die Verwaltungsvereinbarung bildet den Rahmen für den Einsatz der Bundesfinanzhilfen, und trifft unter anderem Aussagen zum Förderziel, den Investitionsbereichen, den Investitionsarten, der Zielgruppe, der Höhe der Finanzhilfen sowie zur Verteilung der Bundesmittel auf die Länder. Die Fördergegenstände in den VV SWB sind die verbindlichen Zielbereiche der Bundesfinanzhilfen. Die konkrete Ausgestaltung passender Förderprogramme in den Ländern ist je nach individuellen Bedarfen unterschiedlich ausgeprägt.

Ziel der Studie

Kern der vorliegenden Studie ist die Evaluierung der Finanzhilfen des Bundes an die Länder für den sozialen Wohnungsbau. Betrachtet werden die Förderaktivitäten im Bereich des sozialen Wohnungsbaus als gesamtstaatlich bedeutsame Investition sowie der Effekt der Finanzhilfen in den definierten Zielbereichen der Verwaltungsvereinbarungen (Fördergegenstände Wohnungsbau inkl. Ersterwerb sowie Modernisierung). Um die Wirkung der Finanzhilfen, das heißt des Bundesanteils in der Förderung, analytisch darzustellen, wird eine hypothetische Abschätzung der Förderentwicklung bei den Ländern ohne die Bundesfinanzhilfen vorgenommen. Diese quantitative Analyse wird auf qualitativer Ebene ergänzt. Außerdem wird das Umfeld der Subvention, das heißt, der Kontext der Entwicklung auf den Wohnungsmärkten betrachtet, sowie diese hinsichtlich Relevanz und instrumenteller Eignung eingeordnet.

Die Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau haben sich im Bearbeitungszeitraum dieser Studie maßgeblich verändert. Durch die Corona-Pandemie kam es zu Stillstand und Lieferkettenproblemen im Bausektor. Mit dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine stiegen die Zinsen erstmals seit Jahren und in einem historisch

kurzen Zeitraum deutlich an. Gleichzeitig ist die Betrachtung von vier Jahren ein relativ kurzer Zeitraum, wenn es um den Wohnungsbau geht – insbesondere den sozialen Wohnungsbau.

Ergebnisse

Instrumentelle Alternativen: In der Betrachtung unterschiedlicher wohnungspolitischer Instrumente wird deutlich, dass es für den Bund aktuell keine instrumentelle Alternative gibt, um das ausgesprochene Ziel (Schaffung von substanziell mehr miet- und belegungsgebundenen Wohnungen) zu erreichen. Der soziale Wohnungsbau grenzt sich durch zwei Elemente klar ab: Zum einen trägt er durch seinen investiven Charakter unmittelbar zur Erhaltung und Ausweitung des in vielen Regionen knappen Angebots an bezahlbarem Wohnraum bei. Dabei übernimmt er häufig eine Vorbildfunktion und hat durch seine Lenkungswirkung für bestimmte, essenzielle Segmente des Wohnungsmarktes eine herausragende Bedeutung (bedarfsgerecht bezüglich Wohnungsgrößen, Barrierearmut). Zum anderen stellt der soziale Wohnungsbau mit der Miet- und Belegungsbindung eine Zielgruppe in den Fokus, die durch ihr vergleichsweise niedriges Einkommen am Wohnungsmarkt benachteiligt ist. Mit den Finanzhilfen leistet der Bund in diesem Politikbereich einen Beitrag, die Zuständigkeit für das gesamte soziale Wohnungswesen und dessen Förderung verbleibt jedoch bei den Ländern.

Wirkung der Finanzhilfen: Zentrales Ergebnis der quantitativen Analyse ist, dass durch die Bundesfinanzhilfen in den Programmjahren 2020 bis 2022, unter den getroffenen theoretischen Annahmen, insgesamt knapp 60.000 zusätzliche Wohneinheiten gefördert werden konnten. Das Subventionsziel „deutlich mehr Sozialwohnungen“ zu schaffen, wird durch die Finanzhilfen somit erreicht. Dabei wurde insbesondere in den Neubau von Mietwohnungen investiert. Es ist davon auszugehen, dass von den knapp 60.000 Wohnungen rund vier Fünftel im Mietwohnungsbereich geschaffen wurden, und hierbei circa drei Fünftel mit einer Miet- und Belegungsbindung von mindestens 20 Jahren. Während die jährlich geschaffenen Neubauwohnungen auf einem konstanten Niveau verstetigt werden konnten, ist die Anzahl der im Bestand modernisierten Wohneinheiten im Verlauf gestiegen. Neben dem Neubau von gebundenen Wohneinheiten unterstützen die Finanzhilfen somit auch zielgenau die Schaffung zusätzlicher gebundener Mietwohnungen im Bestand.

Qualitative Effekte: Die Evaluierung zeigt, dass die Wiedereinführung der Bundesfinanzhilfen auch über die quantitativ darstellbaren Wirkungen hinaus positive Effekte auf den sozialen Wohnungsbau in Deutschland hatte. Die Leitfunktion des Bundes führt hierbei auch zu einer besseren Zielgenauigkeit für mehr Wohnungen mit Miet- und Belegungsbindung: So ist die Bereitstellung der Bundesmittel und die verpflichtende Kofinanzierung eine wichtige argumentative Stütze und ein bedeutender Anreiz auch für den verstärkten Einsatz von Landesmitteln für den sozialen Wohnungsbau. Der Zuschusscharakter der Finanzhilfen erlaubt den Ländern Flexibilität in der Anpassung der Förderung an sich verändernde Rahmenbedingungen. Gleichzeitig entstehen im sozialen Wohnungsbau nicht nur Wohnungen zu bezahlbaren Mieten, sondern in vielen Ländern auch Leuchtturmprojekte in innovativer Bauweise (Holzbau, barrierearm etc.).

Kohärenz mit anderen politischen Zielen: Die Finanzhilfen SWB sind in ihrer Ausgestaltung und Zielformulierung als kohärent mit den übergeordneten politischen Zielen zu bewerten. Im Sinne der Bezahlbarkeit leisten die Bundesfinanzhilfen einen Beitrag zur Schaffung von miet- und belegungsgebundenen Wohnungen und damit ebenfalls zu bezahlbarem Wohnraum. Der Aspekt der Klimaneutralität wurde ergänzend durch die VV Klima SWB adressiert und investive Maßnahmen zur Schaffung klimaneutralen Wohnraums sind durch die optionale Verknüpfung mit weiteren klimaorientierten Förderprogrammen (Neubau und Modernisierung) auch weiterhin möglich. Durch die explizite Förderung von barrierereduziertem und altersgerechtem Neubau und Modernisierung kommen die Finanzhilfen SWB auch dem Ziel der Barrierearmut nach. Darüber hinaus sind langfristig positive ökologische und soziale Wirkungen zu erwarten. Die im Regelfall zulässige Kombinationsmöglichkeit mit weiteren Förderprogrammen im Bereich Wohnungsbau, wie beispielsweise der Wohneigentumsförderung für Familien, sichert außerdem die Kohärenz mit anderen Zielen und Programmen.

Transparenz und Monitoring: Die Finanzhilfen SWB sind auch hinsichtlich ihrer transparenten Berichterstattung zu überprüfen. Der Bund unterliegt nach § 12 StabG einer Berichterstattungspflicht, welche über die Verwaltungsvereinbarungen indirekt an die Länder weitergegeben wird. Sowohl vom Bund als auch von den Ländern wird grundsätzlich transparent über die Finanzhilfen SWB informiert. Die Finanzhilfe ist im Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesen und beziffert. Unschärfen können lediglich hinsichtlich der Abgrenzung von Bundes- und Landesmitteln in den öffentlichen Berichten der Länder festgestellt werden. Den Ausgangspunkt für ein regelmäßiges Monitoring der Finanzhilfen SWB bildet die vorliegende Studie. Operationale Indikatoren zur Überprüfung des Förderzwecks werden mit dieser Evaluierung vorgelegt.

Aus den vorliegenden Evaluierungsergebnissen ergeben sich an unterschiedlichen Stellen Potenziale für eine künftige Weiterentwicklung des Instruments:

Die Bundesfinanzhilfen sollten auf hohem Niveau verstetigt werden. Im Wohnungsbau insgesamt und somit auch im sozialen Wohnungsbau wird für lange Zeiträume geplant und kalkuliert. Langfristige Planbarkeit für alle beteiligten Akteure in den Ländern, Kommunen und Investoren ist gerade unter wechselhaften Rahmenbedingungen von hoher Relevanz. Da die Finanzhilfen SWB im Gegensatz zu anderen Finanzhilfen weder degressiv ausgestaltet noch Befristungen unterworfen sind, bietet dies gute Grundvoraussetzungen für eine langfristige Verstetigung. Im Zuge dessen und im Sinne einer langfristigeren Planbarkeit sollte ebenfalls eine verlängerte Geltungsdauer der Verwaltungsvereinbarungen in Erwägung gezogen werden.

Für eine fortlaufende Evaluierung ist die Zeitreihenfähigkeit und Vergleichbarkeit innerhalb des Berichtswesens essenziell. Durch die Anlagen zur VV SWB wurde eine Qualität im Berichtswesen erreicht, die seit 2007 nicht mehr gegeben war. Daher wird eine Verstetigung des begonnenen Berichts- und Indikatorensystems empfohlen, um die Konsistenz der Daten zu gewährleisten. Anpassungen sollten deshalb nur unter gründlicher Abwägung vorgenommen werden. Gleichzeitig gibt es auch Stellen, die im Sinne einer optimalen Ausnutzung des angelegten Indikatorensatzes noch weiter nachgeschärft werden könnten. Für eine Prognose des Bindungsstands wäre die Angabe der in den nächsten fünf bis zehn Jahren auslaufenden Bindungen hilfreich und daher wünschenswert.

Um die langfristige Wirkung des sozialen Wohnungsbaus weiter zu beleuchten, lassen sich anknüpfend an die bereits genannten Punkte weitere Forschungsbedarfe formulieren. So wurde bisher häufig diskutiert jedoch selten belegt, welche Auswirkung das Ende der Bindung auf Miethöhe und Belegung einer ehemals gebundenen Mietwohnung tatsächlich hat. Weiterhin stellt sich immer wieder die Frage, wie sich die Einkommensentwicklung der Haushalte nach Einzug in eine Sozialwohnung darstellt und wie viele Sozialwohnungen als „fehlbelegt“ gelten. Die Diskussion über eine sogenannte Fehlbelegungsabgabe währt schon lange, bisher fehlt es jedoch an einer belastbaren empirischen Grundlage für weiterführende Überlegungen.

Insgesamt zeigt die Evaluierung, dass die Effekte der Finanzhilfen SWB über die rein bauliche Schaffung von mehr bezahlbaren Wohnungen hinaus gehen. Neben Neubau und Modernisierung haben die Finanzhilfen SWB auch maßgeblich Einfluss auf die finanzielle Ausstattung der Förderungen in den einzelnen Ländern und können als Innovationstreiber für neue Wege im (nachhaltigem) Wohnungsbau gesehen werden.

Abstract

Introduction

Good, safe, and adequate housing forms the foundation for social, societal, and political participation. In view of the tight housing markets, especially in metropolitan areas and university towns, improving the population's housing supply is and remains a collective societal task requiring collaboration across diverse levels of government. Social housing exemplifies this collaboration. As a long-standing instrument of housing policy, it aims to create affordable housing for households unable to meet their housing needs on the market due to income constraints. Cooperation between the federal and state governments and funding recipients has expanded public capacity for housing provision over time and established specific construction standards. While legislative competence in this area lies solely with the states, the federal government provides them with financial assistance. This report evaluates the relevance, instrumental suitability, and impact of this federal financial assistance, focusing on the program years 2020 to 2022.

Background

The financial assistance for social housing was introduced following the end of the compensation payment regime in 2019, which concluded federal payments to the states as part of the 2006 federalism reform ("Entflechtungsgesetz 2006"). Concurrently, housing market challenges intensified, particularly in economically strong regions. The subsidy is an impactful fiscal measure of an investment nature, subject to evaluation under subsidy policy guidelines.

The framework for federal financial assistance for social housing is negotiated annually through administrative agreements between the federal and state governments ("Verwaltungsvereinbarungen für den sozialen Wohnungsbau"). These agreements establish the conditions for the use of federal funds and allow the federal government to guide the design of funding laws, guidelines, and programs at the state level. The agreements specify funding objectives, investment areas, types of investments, target groups, financial assistance amounts, and the allocation of funds to states. While the funding framework set by the administrative agreements is binding, states tailor their specific funding programs according to their needs.

Objective of the Study

This study evaluates the federal financial assistance provided to states for social housing. It examines funding activities as a nationally significant investment and assesses the impact of financial assistance in the defined target areas of the administrative agreements, such as housing construction, first-time acquisition, and modernisation. To analyse the impact of federal financial assistance, a hypothetical projection of developments in state funding without federal aid is conducted. This quantitative analysis is complemented by qualitative insights. The study also considers the broader context of housing market developments, assessing their relevance and instrumental suitability.

The framework conditions for housing construction changed significantly during the study period. The COVID-19 pandemic caused standstills and supply chain issues in the construction sector, while the Russian invasion of Ukraine led to a sharp rise in interest rates after years of stability. Simultaneously, a four-year analysis period is relatively short for assessing housing construction, particularly in social housing.

Results

Alternative Policy Tools: An analysis of various housing policy instruments reveals that, at present, there is no alternative instrument available to the federal government to achieve its stated goal of creating substantially

more rental and occupancy-bound housing units. Social housing is distinguished by two key elements: first, its investment-oriented nature directly contributes to maintaining and expanding the limited supply of affordable housing in many regions. In doing so, it often serves as a model and plays a crucial steering role for specific, essential segments of the housing market (e.g., housing tailored to appropriate sizes and barrier-free access). Second, social housing, through rental and occupancy binding, targets a group disadvantaged in the housing market due to their comparatively low income. While federal financial assistance makes a significant contribution in this policy area, responsibility for the overall social housing system and its funding remains with the states.

Effectiveness of Financial Assistance for Social Housing: The central result of the quantitative analysis is that, through federal financial assistance in the program years 2020 to 2022, under the theoretical assumptions made, a total of barely 60,000 additional housing units were supported. The subsidy goal of creating „significantly more social housing“ is thus achieved through these financial aids. A particular focus was placed on the construction of new rental apartments. It is assumed that approximately four-fifths of the barely 60,000 units were created in the rental housing sector, with around three-fifths having rental and occupancy binding for at least 20 years. While the number of newly constructed rental units created annually was maintained at a constant level, the number of units modernized within the existing stock increased over time. In addition to the construction of new bound housing units, the financial assistance also specifically supports the creation of additional bound rental apartments within the existing housing stock.

Qualitative Effects: The evaluation shows that the reintroduction of federal financial assistance has had positive effects on social housing in Germany beyond the quantitatively measurable effects. The federal government's guiding role has improved targeting, resulting in more rental and occupancy-bound housing units. The provision of federal funds, coupled with mandatory co-financing, serves as a critical argument and significant incentive for states to allocate additional resources to social housing. The grant-based nature of the financial assistance provides states with flexibility to adapt funding to changing conditions. Moreover, social housing not only creates affordable rental units but also facilitates flagship projects in innovative construction methods, such as timber construction and barrier-free design, in many states.

Coherence with Other Political Goals: The financial assistance for social housing is to be assessed as coherent with overarching political goals in terms of its design and objective formulation. In the context of affordability, federal financial assistance contributes to the creation of rental and occupancy-bound housing and, thereby, also to affordable housing. The aspect of climate neutrality has been additionally addressed through the administrative agreement on financial assistance for climate adaptation in social housing, and investment measures for the creation of climate-neutral housing remain possible through the optional link with other climate-oriented funding programs (new construction and modernisation). Furthermore, the explicit promotion of barrier-free and age-appropriate new construction and modernisation aligns with the goal of barrier-free housing. Long-term positive ecological and social impacts are also expected. The generally permissible combination with other housing programs, such as homeownership support for families, also ensures coherence with other goals and programs.

Transparency and Monitoring: The financial assistance for social housing must also be reviewed in terms of its transparent reporting. According to § 12 of the StabG, the federal government is subject to a reporting obligation, which is indirectly passed on to the states through the administrative agreements. Both the federal government and the states generally provide transparent information about the financial assistance for social housing. The financial assistance is listed and quantified in the federal government's subsidy report. Ambiguities can only be identified regarding the distinction between federal and state funds in the public reports of the states. This study forms the basis for regular monitoring of the financial assistance for social housing. Operational indicators for verifying the purpose of the funding are presented with this evaluation.

Based on the evaluation results, there are several opportunities for future development of the policy tool:

Federal financial assistance for social housing should be sustained at an elevated level. In housing construction as a whole, and thus also in social housing, planning and calculations are made for extended periods. Long-term predictability for all stakeholders in the states, municipalities and investors is especially important under changing conditions. Since, unlike other financial assistance programs, the federal financial aid (social housing) is neither degressive in nature nor subject to time limits, this offers a solid foundation for long-term sustainability. In this context, and in the interest of longer-term planning, consideration should also be given to extending the duration of the administrative agreements.

To allow a continuous evaluation, time series capability and comparability within the reporting system are essential. The annexes to the administrative agreement on financial assistance for social housing have achieved a quality in reporting that has not been seen since 2007. Therefore, it is recommended to ensure the continuity of the established reporting and indicator system to maintain data consistency. Adjustments should only be made after thorough consideration. At the same time, there are areas where the use of the developed indicator set could be further refined for optimal results. In order to forecast the status of binding commitments, it would be helpful and therefore desirable to provide information on the commitments expiring in the next five to ten years.

To further explore the long-term impact of social housing, additional research needs can be identified based on the previously mentioned points. One frequently discussed yet rarely substantiated issue is the actual impact of the end of the binding commitment on rent levels and occupancy in formerly restricted rental apartments. Furthermore, the question arises regarding the income development of households after moving into a social housing unit and how many social housing units are considered „misallocated“. The debate over a so-called misallocation charge („Fehlbelegungsabgabe“) has been ongoing for some time, but there is still a lack of reliable empirical data to support further deliberations.

Overall, the evaluation shows that the effects of the financial assistance for social housing go beyond the mere construction of more affordable housing. In addition to new construction and modernisation, the financial assistance for social housing has also had a significant impact on the financial resources available for funding in the individual states and can be seen as a driver of innovation for novel approaches in (sustainable) housing construction.

1 Einleitung

Der soziale Wohnungsbau ist seit Jahrzehnten ein wichtiges Instrument der Wohnungspolitik, und dient der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für Haushalte, die sich insbesondere aufgrund ihres Einkommens am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Aufgrund seines im System angelegten Zusammenspiels von Bund, Ländern und Fördernehmern konnten über die Zeit sowohl die öffentlichen Handlungsspielräume bei der Wohnungsversorgung ausgebaut als auch bestimmte Standards für den Wohnungsbau gesetzt werden.

Das Recht der sozialen Wohnraumförderung fällt in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder. Das Zusammenspiel von Bund und Ländern ist insbesondere davon geprägt, dass seit 2020 und der Einführung des Artikel 104d Grundgesetz (GG) es dem Bund möglich ist, zweckgebundene „Finanzhilfen für gesamtsstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus“ (im Folgenden: Finanzhilfen SWB) an die Länder zu gewähren. Notwendig wurden diese durch das Ende des Kompensationsmittelregimes 2019, mit welchen die im Zuge der Föderalismusreform vereinbarten Zahlungen der Kompensationsmittel des Bundes an die Länder endeten (Entflechtungsgesetz 2006). Gleichzeitig verstärkten sich Problemlagen insbesondere auf den Wohnungsmärkten wirtschaftsstarker Regionen. Die Finanzhilfen SWB sind eine Subvention und als solche eine finanzwirksame Maßnahme mit investivem Charakter. Subventionen müssen gemäß den subventionspolitischen Leitlinien und Anforderungen zur Überprüfung finanzwirksamer Maßnahmen regelmäßig evaluiert werden. Dieser Vorgabe wird durch die vorliegende Studie nachgekommen. Der Schwerpunkt der Evaluierung liegt bei den Programmjahren 2021 und 2022, das Programmjahr 2020 wird als Anlaufphase mitbetrachtet. Zugrunde gelegt werden die Verwaltungsvereinbarungen Sozialer Wohnungsbau (VV SWB) der Jahre 2020, 2021 und 2022 sowie die Verwaltungsvereinbarung Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau (VV Klima SWB) 2022.

Bei der durchgeführten Evaluierung geht es um die Finanzhilfen des Bundes an die Länder (zur Unterstützung der Länder bei dieser Aufgabe). Sie umfasst entsprechend nicht die Fördersystematik und Ausgestaltung der einzelnen Förderprogramme der Länder im Bereich der Wohnraumförderung, da dies Länderkompetenz ist. Die Evaluierung betrachtet vielmehr die Förderaktivitäten im Bereich des sozialen Wohnungsbaus als gesamtsstaatlich bedeutsame Investition und den Effekt der Finanzhilfen in den definierten Zielbereichen der Verwaltungsvereinbarungen (Fördergegenstände). Die Verwaltungsvereinbarungen sind Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die Ausgestaltung der Finanzhilfen. Dadurch übernimmt der Bund eine Leitfunktion und übt Einfluss auf die Ausgestaltung von Fördergesetzen, -richtlinien und -programmen der Länder aus. Um die Wirkung der Finanzhilfen analytisch darzustellen, wird eine (hypothetische) Abschätzung der Förderentwicklung bei den Ländern ohne die Bundesfinanzhilfen vorgenommen. Diese quantitative Analyse wird auf qualitativer Ebene ergänzt. Außerdem wird das Umfeld der Subvention, das heißt, der Kontext der Entwicklung auf den Wohnungsmärkten betrachtet, sowie diese hinsichtlich Relevanz und instrumenteller Eignung eingeordnet.

Die Bearbeitung der vorliegenden Evaluierung umfasst einen Zeitraum, in dem sich Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau maßgeblich verändert haben. In diesem Zeitraum stiegen erstmals seit Jahren die Zinsen wieder deutlich an, es kam durch die Corona-Pandemie zu Stillstand und Lieferkettenproblemen im Bausektor. Mit dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine kam es zudem zu einer steigenden Inflationsrate. Gleichzeitig sind vier Jahre ein relativ kurzer Zeitraum, wenn es um die Betrachtung des Wohnungsbaus geht – insbesondere des sozialen Wohnungsbaus.

2 Grundlagen und Rahmenbedingungen der Evaluierung

Um ein robustes methodisches Gerüst für die Evaluierung zu entwickeln, wurden verschiedene, für die Evaluierung der Bundesfinanzhilfe maßgebliche, Regelwerke herangezogen. Im Folgenden werden insbesondere die subventionspolitischen Leitlinien herangezogen und für die Evaluierung nutzbar gemacht. Als zweite Perspektive wird die gesamtstaatliche Relevanz aufgenommen. Weiterhin werden die wesentlichen Datengrundlagen mit ihren Potenzialen und Herausforderungen vorgestellt.

2.1 Vorgaben zur Evaluierung von Subventionen

Subventionspolitische Leitlinien

Bundesfinanzhilfen sind Subventionen mit investivem Charakter. Daraus ergeben sich für die Evaluierung bestimmte Anforderungen. Definiert werden diese in den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung. Bereits bei der Gewährung von Finanzhilfen müssen die Anforderungen an Subventionen aus den subventionspolitischen Leitlinien berücksichtigt werden (siehe Abbildung 1). Diese Anforderungen werden in den Subventionsberichten der Bundesregierung thematisch konkretisiert. Die subventionspolitischen Leitlinien dienen der Selbstbindung zur Erhöhung der Transparenz und für bessere Steuerungsmöglichkeiten (lt. Beschluss des Bundeskabinetts vom 28. Januar 2015). Sie umfassen Regeln zur Schaffung neuer Subventionen und empfehlen insbesondere Finanzhilfen mit degressiver Ausgestaltung und Befristung. In den Leitlinien wird benannt, dass jeweils das am besten geeignete und effizienteste Instrument gewählt werden soll sowie bei Etablierung die Ziele der Finanzhilfe für eine Erfolgskontrolle benannt werden sollen. Zudem soll die Subvention regelmäßig evaluiert werden (vgl. Bundesregierung, 2021c: 12, Tz. 16 und Kasten 1).

Abbildung 1
Kasten zu subventionspolitischen Leitlinien im 28. Subventionsbericht

Subventionspolitische Leitlinien (lt. Beschluss des Bundeskabinetts vom 28. Januar 2015) <ul style="list-style-type: none">– Neue Subventionen werden nur gewährt, wenn sie sich gegenüber sonstigen Maßnahmen als das am besten geeignete, auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten effiziente Instrument darstellen.– Neue Subventionen werden vorrangig als Finanzhilfen gewährt und sind durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren.– Neue Finanzhilfen werden nur noch befristet und grundsätzlich degressiv ausgestaltet.– Die Ziele der Finanzhilfen werden in einer Form festgehalten, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht.– Die Subventionspolitik der Bundesregierung orientiert sich an wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen. Im Subventionsbericht der Bundesregierung wird dargelegt, inwiefern die Subventionen nachhaltig sind.– Alle Subventionen werden grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert.– Es wird geprüft, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können.– Auch bei bestehenden und bisher nicht befristeten und/oder nicht degressiv ausgestalteten Finanzhilfen wird eine Befristung und grundsätzlich eine Degression eingeführt.
--

Quelle: Bundesregierung, 2021c: 12, Tz. 16 und Kasten 1

Die Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau wurden 2019 mit einigen Ausnahmen von den oben beschriebenen Vorgaben eingeführt. So finden im sozialen Wohnungsbau die sonst für Finanzhilfen geltenden Vorgaben zur Befristung und Degression (Art. 104b Abs. 2 Satz 6 und 7 GG) keine Anwendung, da Art. 104d Satz 2 GG auf diese Sätze des Art. 104b Abs. 2 GG nicht verweist. Wie oben genannt, wird in einer Vorgabe aus den subventionspolitischen Leitlinien die grundsätzliche Notwendigkeit einer regelmäßigen Evaluierung in Bezug auf den Grad der Zielerreichung, Effizienz und Transparenz benannt. Weitere Präzisierungen der Kriterien werden im Subventionsbericht im Zuge der Ausführungen zu Evaluierungen vorgenommen. Sie umfassen Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit, externe Effekte, Kohärenz, Optimierungspotenziale und Nachhaltigkeit (Bundesregierung, 2021c: 54, Tz. 159). Die genannten Dimensionen werden bei der Konkretisierung des weiteren Vorgehens verwendet und als Perspektiven der Betrachtung, so weit als mit den vorliegenden Datengrundlagen möglich, berücksichtigt. Die Ausführungen in den Subventionsberichten zu Evaluierungen bilden die Grundlage für die Komponenten der Evaluierung (siehe Kapitel 2.2).

Gesamtstaatliche Relevanz der Finanzhilfen

Des Weiteren kann die gesamtstaatliche Relevanz, die in Artikel 104d GG formuliert wird, als Voraussetzung für die Gewährung der Finanzhilfe und somit als zu adressierende Fragestellung in der Evaluierung verstanden werden: Haben die Bundesfinanzhilfen eine gesamtstaatliche Relevanz?

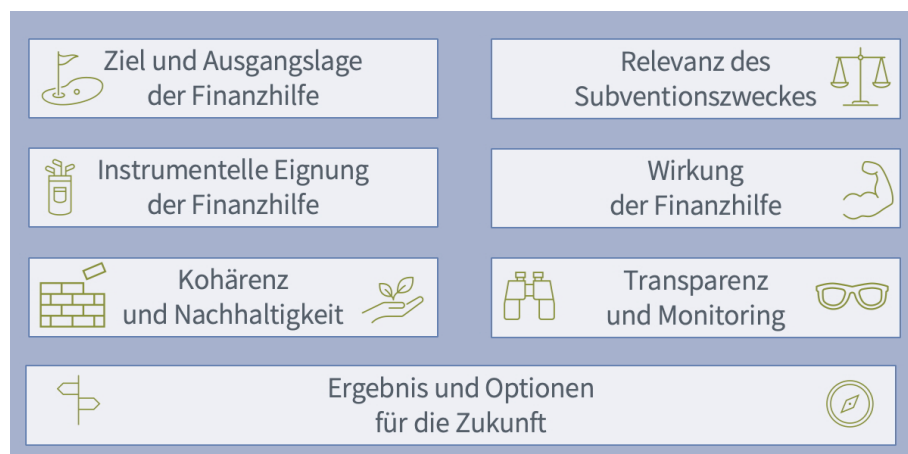
Mit Artikel 104d GG wird dem Bund die Möglichkeit eröffnet, den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen durch das Land und die Gemeinden im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung sind Investitionen gesamtstaatlich bedeutsam, wenn sie „in ihrer Gesamtheit von erheblichem Gewicht für die Gewährleistung eines ausreichenden Angebotes an bezahlbarem Wohnraum sind und von den Ländern und Gemeinden nicht allein finanziert werden können“ (vgl. BT-Drs. 19/3440: 10). Damit lassen sich drei wesentliche Merkmale für die gesamtstaatliche Relevanz ableiten:

- Erstens müssen die Investitionen darauf gerichtet sein, einen Beitrag zu einem ausreichenden Angebot an bezahlbarem Wohnraum (Zweck) zu leisten, insbesondere für einkommensschwächere Haushalte (vgl. BT-Drs. 19/3440: 2). Die Einordnung der Subvention in ihren Wirkungsbereich, die Wohnungsmarktlage, wird in Kapitel 3.4 Wohnungsmarktlage vorgenommen.
- Zweitens müssen die Investitionen in ihrer Gesamtheit von erheblichem Gewicht sein. Durch die definitorische Verallgemeinerung bzw. in Abwesenheit weiterer Konkretisierungen sind Investitionen in ihrer Gesamtheit zu betrachten. Das bedeutet, dass beispielsweise eine einzelne geförderte und gebundene Neubauwohnung keine gesamtstaatliche Relevanz entfalten würde, während die Summe der geförderten Wohneinheiten in ganz Deutschland durchaus eine gesamtstaatliche Relevanz entfaltet. Zu den erreichten Wirkungen der Finanzhilfe siehe Kapitel 6 Wirkungen der Finanzhilfe.
- Drittens müssen sich die Investitionen dadurch auszeichnen, dass die Bedeutung der Aufgabe einen gemeinsamen Einsatz von Bund, Ländern und Gemeinden erforderlich machen, um die Versorgung mit angemessenem, bezahlbarem Wohnraum zu gewährleisten und dem Mangel spürbar entgegenzutreten. Die Finanzhilfen werden dabei den Ländern gewährt. Die Mittelzuweisung hat lediglich unterstützende Funktion (vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Schwarz: Art. 104d, Rn. 4–6). Dies adressiert einerseits die Tatsache, dass die Wohnraumförderung Länderkompetenz ist und die Länder entsprechend auch die Finanzierung leisten müssen. Andererseits lässt sich daraus die in Kapitel 6 abgeleitete Forschungsfrage erklären, welches Ergebnis die Wohnraumförderung der Länder ohne die Finanzhilfen erzielen würde.

2.2 Vorgehen

Zunächst wurden die dargelegten Regelwerke sowie die vorgestellten Kriterien mit Fokus auf die Evaluierung der Finanzhilfe für den sozialen Wohnungsbau analysiert. So wurde ein Schema für die Evaluierung erstellt, dass die Aspekte der subventionspolitischen Leitlinien und die Ausführungen zur Evaluierung im Subventionsbericht miteinander verknüpft¹. Die Evaluierung setzt sich aus verschiedenen Komponenten zusammen, mithilfe derer jeweils unterschiedliche Facetten der Finanzhilfen zum sozialen Wohnungsbau beleuchtet werden können (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2
Elemente der Evaluierung der Finanzhilfen Sozialer Wohnungsbau



Quelle: RegioKontext GmbH

In der vorliegenden Studie geht es um die Evaluierung der Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau. Grundsätzlich sollte dabei mitbedacht werden, dass die Fördersystematik in den einzelnen Ländern aufgrund der Länderzuständigkeit in der Wohnraumförderung unterschiedlich ausgestaltet ist. Ausgewählte Effekte der Bundesfinanzhilfen in den Ländern werden daher in die Evaluierung der Bundesfinanzhilfen mit einbezogen.

2.3 Datengrundlage

Zur Eingrenzung und Darstellung der Finanzhilfe wurden allgemein zugängliche Informationen über die Wohnungsmarktlage verwendet (siehe Kapitel 3.4). Zudem wurden als Informationsgrundlagen das Grundgesetz sowie die Gesetzesbegründung bei der Einführung von Artikel 104d GG, der Subventionsbericht, die Verwaltungsvereinbarungen SWB und Klima SWB (für die Evaluierung relevant: 2020 bis 2022²), sowie Daten des BBSR zur Wohnungsmarktbeobachtung und von destatis zur Entwicklung der Baukosten verwendet.

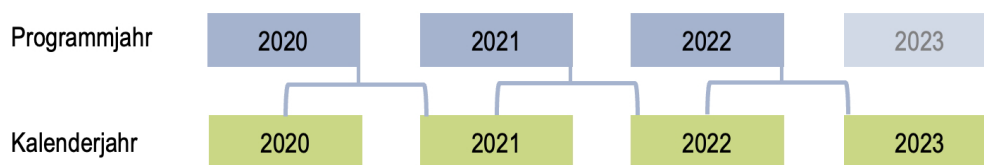
Als quantitative Datengrundlage für die Betrachtung des Fördergeschehens dienen insbesondere die Anlagen zur Verwaltungsvereinbarung sozialer Wohnungsbau (VV SWB), mit denen die Länder an den Bund berich-

¹ Das BMF hat eine Studie zur Evaluierung von Steuervergünstigungen erstellen lassen (unter anderem FiFo). In dieser wurden ein Schema für die Evaluierungen etabliert. Dieses wurde zusätzlich herangezogen (vgl. Thöne 2019).

² Der Fokus der Evaluierung liegt in der Betrachtung der Programmjahre 2021 und 2022, das Jahr 2020 wird mitbetrachtet. Es werden die Kalenderjahre 2020 bis 2023 betrachtet, da die Bundesmittel aus einem Programmjahr von den Ländern als Landesmittel für die einzelnen Fördermaßnahmen bis zum 31. Dezember des Folgejahres bewilligt oder durch bindende Vorbescheide gebunden werden.

ten und diesen über die Programmplanung, den Verpflichtungsrahmen des Landes, die Bewilligungen und die Förderzusagen informieren. Hierbei wird in der VV SWB insbesondere auf Anlage 5 als wichtige Datengrundlage für die Evaluierung (Artikel 13) hingewiesen. Anlage 4 dient der Berichtspflicht zur Kontrolle der zweckentsprechenden Mittelverwendung (vgl. Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 GG in Verbindung mit Artikel 104d Satz 2 GG) in tabellarischer Form (Artikel 11 VV SWB). Zudem übermitteln die Länder die Programmplanungen, d. h. den geplanten Mitteleinsatz für die verschiedenen Fördergegenstände und Verpflichtungsrahmen für das jeweilige Programmjahr, formulargebunden an den Bund (anhand der Anlagen 2 bis 3d zu Artikel 8 VV SWB). Diese Informationen werden vom Bund für die Evaluierung zur Verfügung gestellt. Eine Herausforderung sind hierbei die unterschiedlichen Jahresbezüge der einzelnen Anlagen. Anlage 5 bezieht sich auf das jeweilige Kalenderjahr. Anlage 4 bezieht sich auf das Programmjahr, welches wiederum zwei Bewilligungsjahre (Kalenderjahre) umspannt (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3
Bezugsjahre der Programmjahre



Quelle: RegioKontext GmbH

Die Anlagen 4 und 5 unterscheiden sich zudem bezüglich der Differenzierung nach Neubau und Modernisierung sowie Miete und Eigentum und den eingesetzten Mitteln von Bund und Ländern. Im Folgenden werden einige der wesentlichen Merkmale dargestellt.

Anlage 4:

■ Differenzierung nach den Fördergegenständen

- Wohnungsbau einschließlich Ersterwerb
- Modernisierung
- Begründung/Verlängerung von Belegrechten
- Erwerb bestehenden Wohnraums

■ Differenzierung zwischen eingesetzten Landes- und Bundesmitteln nach

- Zuschuss und
- Zinssubventionen

■ Darstellung der Wohneinheiten

■ Umfasst ein Programmjahr (das heißt zwei Kalenderjahre) in zwei Berichtstabellen (1. Jahr, 2. Jahr kumulativ)

Anlage 5:

■ Differenzierung nach den Förderbereichen

- Mietwohnungen insgesamt
 - ◆ Mietwohnungen – davon Neubau
 - ◆ Mietwohnungen – davon Modernisierung
 - ◆ Mietwohnungen – davon Erwerb von Belegungsbindungen
- Selbstgenutztes Wohneigentum insgesamt
 - ◆ Selbstgenutztes Wohneigentum – davon Neubau
 - ◆ Selbstgenutztes Wohneigentum – davon Erwerb bestehenden Wohnraums und dessen Modernisierung (inklusive des reinen Erwerbs bestehenden Wohnraums)
 - ◆ Selbstgenutztes Wohneigentum – davon Modernisierung
- Wohnheimplätze
- Sonstiges

■ Angaben zu

- Veranschlagten Gesamtkosten
- Veranschlagten Finanzierungsmittel von Bund und Land/Ländern
- Geförderte Wohneinheiten
- Geförderte Wohnfläche
- Akteuren

■ Berichterstattung je Kalenderjahr

Eine weitere Datenquelle ist die durchgeführte Länderbefragung, welche ergänzend qualitative Einschätzungen der Bundesfinanzhilfe liefert. Die Länder wurden mithilfe eines Kurzfragebogens Ende 2022 gebeten, ihre Perspektive zu bestimmten Fragestellungen in der Ausgestaltung des sozialen Wohnungsbaus auf Landesebene darzustellen. Der Fragebogen und eine Darstellung der wesentlichen Rückmeldungen finden sich im Anhang.

Auch wenn insbesondere die Daten aus dem Berichtssystem zu den VV SWB in festgelegten Indikatoren und Tabellen in allen Ländern in gleicher Form vorliegen, sind diese Zahlen nicht ohne den deutlichen Hinweis auf die Unterschiedlichkeit der Ländersysteme in der Förderung zu nutzen (siehe auch Kapitel 3.3). Dies folgt aus der Tatsache, dass im Bereich der Wohnraumförderung die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz bei den Ländern liegt und diese sich über die eigene rechtliche Ausgestaltung einen individuellen Zuschnitt für die jeweilige länderspezifische Situation gefunden haben. Die Unterschiedlichkeit bezieht sich unter anderem auf:

- Art und Dauer der Bindung
- Konkrete Regelungen der Bewilligung
- Fördergegenstände
- Einkommensgrenzen und Einkommensgruppen (Zielgruppen)
- Schwerpunktsetzungen auf Miete/Eigentum oder Neubau/Bestand
- Ggfs. regionale Differenzierung (räumliche Schwerpunktsetzung, Gebietskulissen)
- Art der Förderung/Förderkonditionen

Daraus ergibt sich für die Evaluierung die Herausforderung, dass – trotz der positiv hervorzuhebenden Annäherung an eine gemeinsame Datenbasis – die Ergebnisse aus den Ländern mit besonderer Sorgfalt und flankierenden Hinweisen nebeneinandergestellt und eingeordnet werden müssen.

3 Ziel und Ausgangslage der Finanzhilfe

In diesem Kapitel werden die Ausgangslage und Ziele der Finanzhilfe skizziert und so die nötigen Grundlagen für die Evaluierung der Finanzhilfen gelegt. Dies umfasst die politischen, rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen der Finanzhilfe. Neben der Einführung in die rechtlichen Grundlagen des sozialen Wohnungsbaus (Kapitel 3.1) wird das hier zu evaluierende Ziel der Finanzhilfe definiert (Kapitel 3.2). Weiterhin wird die Funktionsweise der Finanzhilfe im sozialen Wohnungsbau und der Wohnraumförderung erläutert (Kapitel 3.3). Davon ausgehend wird mit der Wohnungsmarktlage die Situation beschrieben, in der die Finanzhilfe eingesetzt wurde und heute wirkt (Kapitel 3.4).

3.1 Rechtliche Grundlagen der Finanzhilfe

Grundgesetz (GG)

Die wesentlichen Rechtsgrundlagen der Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus (kurz: Finanzhilfe SWB) bilden Artikel 104d und Artikel 104b GG sowie die VV. Die wichtigste gesetzliche Grundlage der Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau ist Artikel 104d i. V. m. Art. 104b GG und hat folgenden Wortlaut:

Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gewähren. Artikel 104b Absatz 2 Satz 1 bis 5 sowie Absatz 3 gilt entsprechend.

Art. 104b Abs. 2 Satz 1 bis 5 und Abs. 3 GG:

(2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern. Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen. Die Mittel des Bundes werden zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt.

(3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.

Wie bereits oben ausgeführt, werden in den zitierten Stellen die gesamtstaatliche Relevanz sowie der Investitionsbegriff hervorgehoben. Der Begriff „sozialer Wohnungsbau“ lässt erkennen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber bauliche Maßnahmen im Blick hatte. Daran ausgerichtet wurden die VV SWB mit den Ländern geschlossen: Alle Fördergegenstände im sozialen Wohnungsbau haben investiven Charakter. Im Gegensatz zu dem verwendeten Begriff des „sozialen Wohnungsbaus“ findet sich in Artikel 143c GG der Begriff der „sozialen Wohnraumförderung“. Es ist davon auszugehen, dass der Begriff des sozialen Wohnungsbaus etwas anderes meint als die soziale Wohnraumförderung, da er sich auf bauliche Maßnahmen bezieht.

Artikel 104b Absatz 2 GG legt fest, dass die Gewährung der Finanzhilfen durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates oder durch Verwaltungsvereinbarung auf Grundlage des Bundeshaushalts geregelt werden kann, und enthält Bestimmungen zu Inhalt und Ausmaß der entsprechenden Regelungen. Für die Finanzhilfe SWB regelt dies eine für jedes Programmjahr abzuschließende Verwaltungsvereinbarung. Die Fest-

legung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt im Einvernehmen des Bundes und der Länder. Artikel 104b Absatz 2 GG eröffnet dem Bund diverse Steuerungs- und Kontrollrechte, die unter anderem einen zweckgerechten und effizienten Einsatz der Finanzhilfen sowie die Gewinnung der erforderlichen Informationen über die zweckgerechte Verwendung der Bundesmittel durch die Länder sicherstellen sollen.³

Des Weiteren bestimmt Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 GG, dass die Mittel des Bundes zusätzlich zu den eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt werden. Die Zusätzlichkeit der Bundesmittel zu den Landesmitteln wurde durch den Bundesrechnungshof hervorgehoben (vgl. BT-Drs. 20/180: 279 ff.). Sie entspricht dem Grundgedanken, dass die Länder aufgrund der vom Bund in Aussicht gestellten Finanzmitteln nicht ihre eigenen Investitionsmittel anderweitig einsetzen und den Bund die Finanzierung von Aufgaben tragen lassen, für die grundsätzlich die Länder zuständig wären.

Verwaltungsvereinbarungen

In den VV SWB werden die Regeln zum Umgang mit den Bundesfinanzhilfen im Einvernehmen zwischen Bund und Ländern vereinbart, wodurch der Bund beispielsweise bei der Vorgabe der möglichen Fördergegenstände eine Leitfunktion übernimmt. Sie werden jeweils neu verhandelt. Die betrachteten VV SWB der Jahre 2020, 2021 und 2022 entsprechen sich in ihren wesentlichen Aussagen.⁴ Sie bilden den Rahmen für den Einsatz der Finanzhilfen und treffen insbesondere Aussagen zum Förderziel, den Investitionsbereichen, den Investitionsarten, der Zielgruppe, der Höhe der Finanzhilfen sowie zur Verteilung der Bundesmittel auf die Länder. Damit wird – trotz der Unterschiedlichkeit der Förderung in den einzelnen Ländern – eine übergreifende und bundesweit gültige Rahmensetzung geschaffen, die dem Interessenausgleich und damit auch der Sicherung der Ziele des Bundes dient, die mit der Bundesfinanzhilfe verbunden sind. Die Fördergegenstände in den VV SWB sind die verbindlichen Zielbereiche der Bundesfinanzhilfen. Die konkrete Ausgestaltung passender Förderprogramme in den Ländern ist jedoch unterschiedlich ausgeprägt.

Nach Artikel 1 VV SWB werden – nach Maßgabe des Bundeshaushalts – folgende Programmmittel bereitgestellt:

- für das Programmjahr 2020: 1 Mrd. Euro (VV Sozialer Wohnungsbau 2020)
- für das Programmjahr 2021: 1 Mrd. Euro (VV Sozialer Wohnungsbau 2021)
- für das Programmjahr 2022: 2 Mrd. Euro (je 1 Mrd. im Rahmen der VV Sozialer Wohnungsbau 2022 sowie der VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022⁵)
- für das Programmjahr 2023: 2,5 Mrd. Euro (VV Sozialer Wohnungsbau 2023 und VV Junges Wohnen 2023)
- für das Programmjahr 2024: 3,15 Mrd. Euro (VV Sozialer Wohnungsbau 2024 und VV Junges Wohnen 2024)

³ Gemäß Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 GG kann die Bundesregierung zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen.

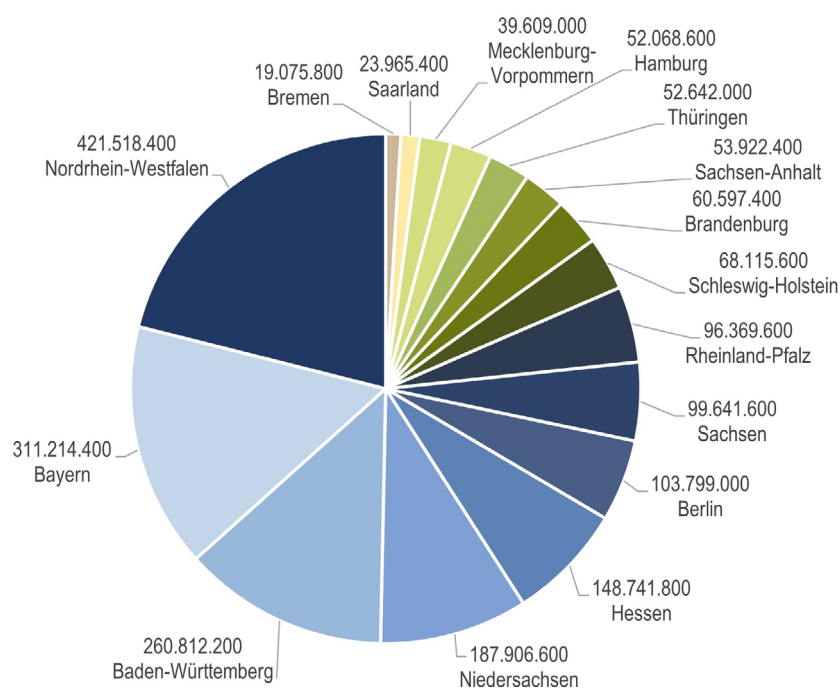
⁴ Es handelt sich um die „Verwaltungsvereinbarung über den sozialen Wohnungsbau im Programmjahr 2020 (Artikel 104d des Grundgesetzes)“, die „Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2021 (VV SWB 2021)“, die „Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2022 (VV SWB 2022)“ und die „Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des klimagerechten sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2022 (VV Klima SWB 2022)“.

⁵ Im Rahmen des Klimaschutz-Sofortprogramms, das am 23. Juni 2021 von der Bundesregierung beschlossen wurde, kam im Jahr 2022 eine weitere Milliarde Euro für den klimagerechten sozialen Wohnungsbau hinzu. Regelungen hierzu wurden in einer gesonderten VV über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des klimagerechten sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2022 (VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022) getroffen. Somit standen für das Programmjahr 2022 insgesamt 2 Milliarden Euro zur Verfügung.

Für jedes Programmjahr können innerhalb eines zweijährigen Bewilligungszeitraumes Förderzusagen ausgesprochen werden (Abbildung 3). So konnten beispielsweise aus Mitteln des Programmjahres 2020 Bewilligungen in den Kalenderjahren 2020 und 2021 erteilt werden. Deshalb kann im vorliegenden Bericht nur auf die abgeschlossenen Programmjahre 2020 bis 2022 rekurriert werden. Das zweite Förderjahr des Programmjahres 2023 läuft bis Ende 2024.

Die Verteilung der Mittel auf die Länder erfolgt anhand des Königsteiner Schlüssel (Artikel 2 VV SWB).⁶ Kann ein Land den auf sich entfallenden Anteil am Verpflichtungsrahmen des Bundes nicht ausschöpfen, so werden die Mittel entsprechend des Königsteiner Schlüssel auf jene Länder neu verteilt, die insoweit weitere Bedarfe angemeldet haben (Artikel 7 VV SWB). Abbildung 4 zeigt die Verteilung der Bundesmittel nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder.

Abbildung 4
Verpflichtungsrahmen der Finanzhilfen sozialer Wohnungsbau 2023 nach Ländern



Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2023

Der Einsatz der Finanzhilfen wird in Artikel 4 VV SWB spezifiziert. Absatz 1 regelt, dass die Bundesfinanzhilfen für die Landesprogramme zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus bestimmt sind. In Absatz 2 werden Zielsetzung und Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus konkretisiert. Mit den bereitgestellten Mitteln „[soll] die Wohnraumversorgung durch Mietwohnungen und selbstgenutztes Wohneigentum der Haushalte unterstützt werden [...], die sich insbesondere aufgrund ihres Einkommens nach Maßgabe landesrechtlicher Bestimmungen am Markt nicht angemessen versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind.“ Weiterhin werden die Fördergegenstände definiert (Schaffung neuen Wohnraums durch Neu-, Aus- oder Umbau,

⁶ Dabei wird die o. g. Gesamtsumme in den VV SWB 2020 und 2021 anhand des Königsteiner Schlüssel 2018 verteilt, 2022 anhand des Königsteiner Schlüssel 2019. Der Königsteiner Schlüssel ist ein gängiges Verteilungsinstrument zur Berechnung gemeinsamer Finanzierungsaufgaben. Er wird anhand des Steueraufkommens der einzelnen Länder (zwei Drittel) und anhand der Bevölkerungszahl (ein Drittel) berechnet.

einschließlich Ersterwerb⁷; Modernisierung von Wohnraum). Die Verwendungsmöglichkeiten der Finanzhilfen beziehen sich auf die Förderung von Sachinvestitionen. Absatz 3 fordert zur Sicherstellung der Unterstützung bei Mietwohnungen die Begründung oder Verlängerung von Belegungs- und Mietbindungen (nach Neubau, Ankauf von Neubau oder Modernisierung). Damit wird sichergestellt, dass der vorab definierte Begünstigtenkreis (der sich je nach landesrechtlicher Ausgestaltung unterscheidet) tatsächlich durch die Subvention erreicht bzw. begünstigt wird.

Eine Besonderheit gilt für die VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022 (VV Klima SWB). Ergänzend zu Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 VV Sozialer Wohnungsbau 2022 bestehen diese zusätzlichen Anforderungen⁸:

- „1. bei neu geschaffenem Wohnraum muss mindestens der Effizienzhausstandard 55 (hier gelten die Förderstandards der bisherigen Bundesförderung für effiziente Gebäude [BEG]),
- 2. bei Modernisierung von Wohnraum muss mindestens der Effizienzhausstandard 85 (hier gelten die Förderstandards der bisherigen BEG) erreicht werden.“

In den VV SWB wird die Finanzierungsbeteiligung des Bundes und der Länder geregelt (Artikel 5). Hier ist der Barwert maßgeblich, dessen Berechnung in der Anlage 1 der VV SWB festgelegt ist. In den untersuchten Programmjahren mussten die Länder einen eigenen Anteil an Landesmitteln im Umfang von mindestens 30 Prozent bereitstellen, bezogen auf die in Anspruch genommenen Bundesmittel. Weitere durch die Länder in der Wohnraumförderung geförderte Fördergegenstände – die nicht dem investiven Charakter aus Artikel 104d GG und den Fördergegenständen in Artikel 4 entsprechen –, wie der Ankauf von Belegungsbindungen oder der Erwerb bestehenden Wohnraums, dürfen auf den Landesanteil angerechnet werden. Durch diese Regelung unterstützt der Bund indirekt auch diese für den Aufbau eines auskömmlichen Bestandes an miet- und belegungsgebundenen Wohnungen vor Ort zielführenden Maßnahmen der Länder. Die Finanzhilfen können als Zuschuss oder zur Verbesserung von Darlehenskonditionen (meist Zinssubvention) eingesetzt werden (Artikel 6 VV SWB).

Die Programmplanung der Länder, sowie die Berichterstattung über die eingesetzten Mittel inklusive der Kontrolle der zweckentsprechenden Mittelverwendung werden über die Anlagen zur VV SWB formulargebunden übermittelt (Artikel 8, 11). Artikel 10 VV SWB regelt die Bewirtschaftung und Abrechnung der Bundesmittel.⁹

Die Finanzhilfen sind regelmäßig durch den Bund in Zusammenwirken mit den Ländern zu evaluieren (Artikel 13 VV SWB). Als wesentliche Grundlagen werden die „Übersichten über die für den sozialen Wohnungsbau eingesetzten Bundes- und Landesmittel (Artikel 11 VV SWB in Verbindung mit Anlage 4)“ sowie „die jährliche Berichterstattung über das Förderwesen nach Anlage 5“, aufgeführt. Anlage 4 und 5 werden durch das Land jeweils zum 01. März an den Bund übermittelt.¹⁰

⁷ Ersterwerb meint den erstmaligen Erwerb des Wohnraums innerhalb von zwei Jahren nach Fertigstellung.

⁸ Diese Anforderungen entsprechen den Anforderungen des Gebäudeenergiegesetzes, welches seit 01.01.2024 gilt (vgl. BMWBS 2023).

⁹ Dabei weisen die Länder die hierfür zuständige Bundeskasse zur Auszahlung der Mittel an die jeweilige Landeskasse an, sobald das Land entsprechende Bewilligungen ausgesprochen hat. Die Bundesmittel werden als Einnahmen im Landeshaushalt gewertet. Sie werden unverzüglich, bspw. über ein Landesförderinstitut, an die Letztempfänger weitergereicht. Eine fristgerechte Übermittlung findet innerhalb von 30 Tagen statt, darüberhinausgehende Verzögerungen werden mit Zinsen belegt. Nicht eingesetzte Mittel sind unverzüglich an den Bund zurückzahlen.

¹⁰ Anlage 4: für ein Programmjahr nach dem Stand der zwei abgelaufenen Kalenderjahre. Anlage 5: jeweils für das abgelaufene Kalenderjahr.

3.2 Ziel der Finanzhilfe

Als Grundlage für die erforderliche Zielbeschreibung der Subvention werden Artikel 104d GG, die Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung (vgl. BT-Drs. 19/3440) und die VV SWB herangezogen. Im Gesetzesentwurf der Bundesregierung wird das Ziel der Finanzhilfe insbesondere unter Bezugnahme auf die Zielgruppen des sozialen Wohnungsbaus wie folgt ausgeführt:

„Daher besteht die Notwendigkeit, deutlich mehr Sozialwohnungen zu bauen, um prekären Wohnungssituationen von einkommens- und sozialschwächeren Haushalten entgegenzuwirken. (...) Daher soll es dem Bund ermöglicht werden, die Länder künftig wieder durch zweckgebundene Finanzhilfen in die Lage zu versetzen, dem Mangel an bezahlbarem Wohnraum spürbar entgegenwirken zu können“ (BT-Drs. 19/3440: 2; Hervorhebung durch die Autorinnen und Autoren).

Die Subvention soll die Länder dabei unterstützen, die Schaffung und Bereitstellung sozialen Wohnungsbaus zu forcieren, und dadurch die Unterstützung der Wohnraumversorgung von Haushalten ermöglichen, die sich aufgrund ihrer Einkommenssituation selbst nicht angemessen am Wohnungsmarkt versorgen können. Dafür fließen die Bundesfinanzhilfen in die Landesprogramme zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus ein, das heißt zur Schaffung von Wohnraum in unterschiedlichen Fördergegenständen.

Als zu evaluierendes Ziel der Finanzhilfe wird entsprechend definiert: Die Finanzhilfen dienen in erster Linie der Schaffung von mehr miet- und belegungsgebundenen Mietwohnungen, sowie weiterhin von selbstgenutztem Wohneigentum für einkommensschwächere Haushalte (jeweils im Neubau oder durch Modernisierung). Gerade mit Rückbezug auf die Ausführungen zur Erfolgskontrolle und zur gesamtstaatlichen Relevanz ist hervorzuheben, dass dies im Vergleich zur Situation ohne die Finanzhilfe zu betrachten ist.

3.3 Funktionsweise des sozialen Wohnungsbaus

Zur Einordnung der Finanzhilfe als Subvention in das Umfeld, in der diese wirkt, soll im Folgenden die Funktionsweise des sozialen Wohnungsbaus, sowie auszugsweise die der Wohnraumförderung der Länder erläutert werden. Das Grundprinzip des sozialen Wohnungsbaus bzw. der sozialen Wohnraumförderung hat sich seit der Etablierung in der Nachkriegszeit nicht wesentlich verändert. Die Schwerpunkte bei den Zielgruppen und Investitionen haben sich dagegen gewandelt; vor der Einführung des Artikel 104d GG zuletzt mit der Einführung des Wohnraumförderungsgesetzes 2001. In diesem wurde der Begriff der sozialen Wohnraumförderung in Abgrenzung zum bis dahin existierenden sozialen Wohnungsbau eingeführt und markierte gleichzeitig einen Paradigmenwechsel: Neben dem stärkeren Fokus auf Bestandsanpassungen verschob sich der Schwerpunkt von breiten Schichten der Bevölkerung auf unterstützungsbedürftige Haushalte (andere Beschreibung der Zielgruppe). Diese Zielgruppe haben die Länder durch an den Bedarf angepasste und ausgeweitete Einkommensgrenzen bei der Förderung durch eigene Landesgesetze teilweise wieder erweitert. Wie beschrieben veränderte sich das Grundprinzip jedoch nicht. Im sozialen Wohnungsbau (wie auch der Wohnraumförderung der Länder) geschieht die Förderung nicht bezogen auf Unternehmen oder Branchen, sondern wirkt fallweise und objektbezogen (Förderfälle) zugunsten der Fördernehmer/Letztempfänger. Diese planen und realisieren den Wohnungsbau. Investoren können Wohnungsunternehmen, Genossenschaften, Privatpersonen etc. sein. Mit den Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau können darüber hinaus nur Objekte gefördert werden, die innerhalb der in der VV SWB festgelegten Fördergegenstände liegen. Vereinfacht gesagt fließen die Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau in einen Teilbereich der jeweiligen Länderförderungen, die die formalen Anforderungen an den sozialen Wohnungsbau erfüllen. Dabei wird – wie oben ausgeführt – in Fördergegenstände unterschieden, die direkt mit den Finanzhilfen des Bundes (teil-)finanziert werden dürfen (investiv) und solche, bei denen die durch das Land eingesetzten Volumina nur für die Länderkofinanzierung mitbetrachtet werden können.

Die objektorientierte staatliche Förderung begründet im Mietwohnungsbereich objektbezogene Miet- und Belegungsbindungen, welche als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung zu verstehen sind (vgl. Bundesregierung 2020: 15). Mit den Sozialbindungen wird sichergestellt, dass die – überwiegend über Einkommen – beschriebene Zielgruppe begünstigt wird (Belegungsbindung) und diesen Wohnraum zu einem vergünstigten Preis – im Normalfall unterhalb des Marktniveaus – vermietet wird (Mietbindung). Die finanzielle Förderung erfolgt über Zuschüsse oder zinssubventionierte Baudarlehen in unterschiedlichen Ausprägungen. Die Förderung wird vorhabenbezogen durch die jeweilige Bewilligungsstelle geprüft. Die Gemeinwohlverpflichtung wird gesetzlich oder im Förderbescheid festgelegt.

Ausgestaltung durch die Länder

Die Länder sind zuständig für die (soziale) Wohnraumförderung bzw. den sozialen Wohnungsbau. Es existieren vielfältige Fördermodelle, die sich hinsichtlich Art und Dauer der Bindungen, zulässiger Miethöhe, Fördergegenständen, Förderarten etc. unterscheiden. Die Länder verfügen überwiegend über eigene Landesgesetze, in denen die eigene Förderpraxis ausgestaltet ist (Tabelle im Anhang) und sich oftmals bereits Hinweise auf programmatische Schwerpunkte finden.¹¹ In Ländern ohne eigene Landesgesetze gilt weiterhin das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) des Bundes. Seit 2006 verfügen die Länder über die alleinige Gesetzgebungskompetenz.

Die Länderprogramme bestehen aus unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und politischen Schwerpunktsetzungen, die in die konkreten und regelmäßig aktualisierten Förderkonditionen münden. Die genannten rechtlichen Grundlagen lassen sich mithilfe von Rechtsverordnungen, Erlassen oder Richtlinien um die jeweiligen Bedarfe des Landes ergänzen, eine gängige Praxis beispielsweise in Bezug auf die Erweiterung der Einkommensgrenzen in § 9 Abs. 2 WoFG (siehe beispielsweise die Wohnraumförderbestimmungen des Landes Berlin 2023, Nr. 9.3). Diese niedrigrangigeren Rechtsinstrumente bieten somit weitere Möglichkeiten für eine programmatische Ausgestaltung. Fast alle Länder setzen dabei auf einen Mix aus der Schaffung und der Modernisierung von Wohnraum in Form sowohl von Mietwohnungen als auch von selbstgenutztem Wohneigentum. Über die Art der Förderung (Darlehen, Zuschüsse, Zinsvergünstigung) sowie zulässige Miethöhen werden unterschiedlich intensive Förderanreize und damit weitere Schwerpunkte gesetzt. Durch Gebietskulissen nehmen viele Länder räumliche Schwerpunktsetzungen vor. Die Ansätze reichen dabei von einer flächenhaften Mittelausreichung mit regionalen Schwerpunkten (und beispielsweise unterschiedlichen Förderhöhen, Mietobergrenzen etc.) bis hin zu einer „exklusiven“ Zuweisung zu bestimmten Räumen, die anhand von qualitativen und quantitativen Merkmalen bestimmt werden (Innenstädte, Kongruenz zu Kulissen der Städtebauförderung etc.). Weitere Akzente können anhand spezifischer landesrechtlicher Bestimmungen jenseits der Bundesförderung gesetzt werden (z. B. Ankauf von Belegungsbindungen).

Die Förderkonditionen in den Förderprogrammen der Länder werden durch die Länder nach „ex-ante festgelegten objektiven und transparenten Verfahren“ bestimmt und dienen dem Ausgleich der durch die beschriebenen Sozialbindungen erzeugten wirtschaftlichen Nachteile für die Dauer der Bindung (net-avoided-cost-method), auch zur Vermeidung einer Überkompensation. Die Höhe der Förderung entspricht so im Idealfall den Nettokosten der Ausgleichsleistung und gleicht die Ertragseinbußen aus. Die Höhe der Förderung wird anhand der jeweiligen Wohnungsmarktverhältnisse bestimmt und stützt sich dabei auf dazu verfügbare Daten (vgl. Bundesregierung 2020: 15 f.). Damit ist die Förderung grundsätzlich marktorientiert (vgl. Bundesregierung 2020: 16).

Die konkreten Förderprodukte werden von den Förderinstituten gemeinsam mit den zuständigen Landesministerien auf Grundlage der geltenden Gesetze und Vorschriften erarbeitet und im Regelfall über die För-

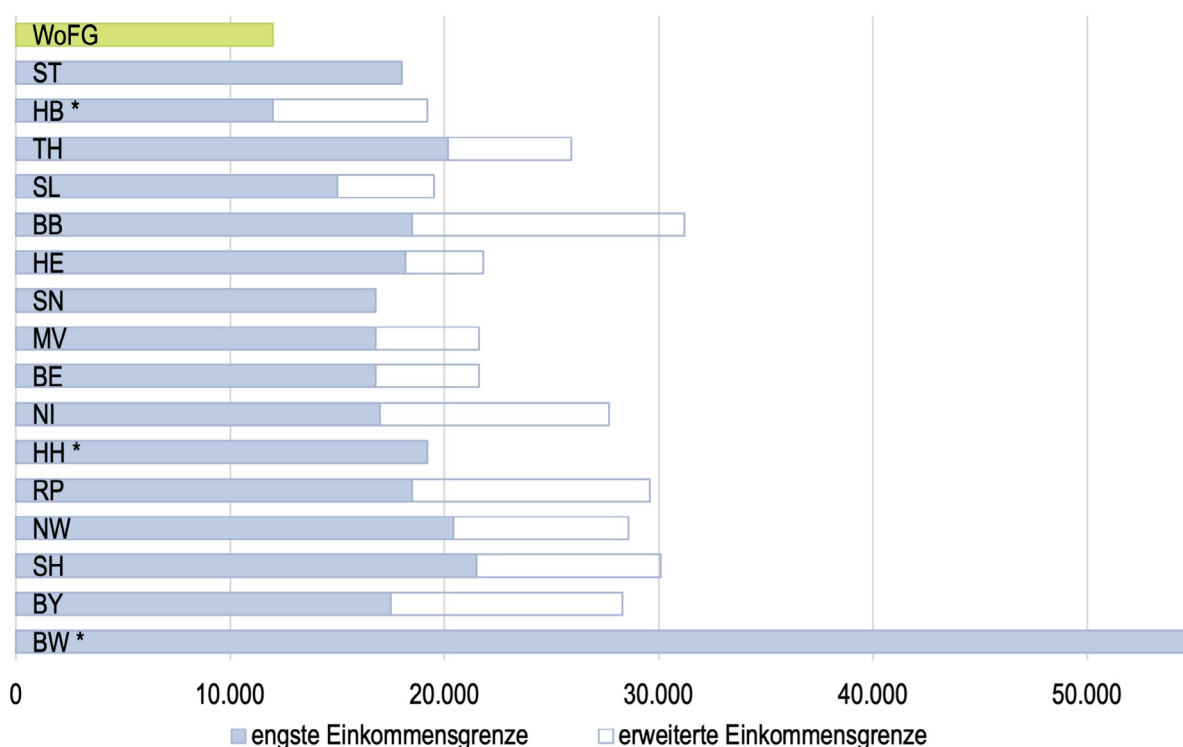
¹¹ Die wissenschaftlichen Dienste im Bundestag haben eine Zusammenstellung „Soziale Wohnraumförderung in den Bundesländern: Überblick über die Rechtsgrundlagen“ vorgenommen (WD 7 - 3000 - 067/22).

derbanken vermarktet und ausgegeben. Diese Förderprodukte werden für die jeweiligen Förderbereiche entwickelt und ggf. mit regionalisierten Ansätzen hinterlegt (beispielsweise in unterschiedlich eng gefassten Gebietskulissen festgelegten Werten zur Höhe der Fördersätze, Mietpreisen etc.). Antragstellende können sich an öffentliche Stellen und die Förderbanken wenden, die über die Anträge entscheiden, die Förderung abwickeln, die Auszahlung steuern etc.

Begünstigte der Subvention/Zielgruppen des sozialen Wohnungsbaus

In Artikel 4 Absatz 2 der VV SWB (2020, 2021, 2022) wird definiert, dass mit den bereit gestellten Mitteln „die Wohnraumversorgung (...) der Haushalte unterstützt werden soll, die sich insbesondere aufgrund ihres Einkommens nach Maßgabe landesrechtlicher Bestimmungen am Markt nicht angemessen versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind.“ Die landesrechtlichen Bestimmungen zur Einkommensgrenze der unterstützungsberechtigten Haushalte unterscheiden sich. Eine überschlägige Betrachtung zeigt Abbildung 5.¹² Dabei wird die Bandbreite der durch die Länder differenzierten Einkommensgrenzen deutlich.¹³ Die in Frage kommende Zielgruppe variiert durch die unterschiedlichen Einkommensniveaus und Einkommensgrenzen der Bundesländer stark. Es ist jedoch einschränkend zu ergänzen, dass die Einkommensgrenzen nur bedingt vergleichbar sind. Dies liegt zum einen daran, dass sich der Einkommensbegriff teilweise unterscheidet (wenn auch überwiegend eine Annäherung an das Haushaltsnettoeinkommen erkennbar ist), und zum anderen daran, dass sich diese zusätzlich je Förderbereich unterscheiden können (vgl. BT-Drs. 20/1824).

Abbildung 5
Einkommensgrenzen der Länder (1-Personen-Haushalt, Jahresbetrag, in Euro)



Quelle: Einkommensgrenzen der Länder in der Wohnraumförderung, aufbereitet in Anhang 2. Hinweis: *Andere Einkommensberechnung.

¹² Tabelle zu den Einkommensgrenzen der Länder siehe Anhang.

¹³ Die Gründe für die Notwendigkeit unterschiedlicher Einkommensgrenzen sind bereits in § 9 Abs. 3 WoFG verankert. Dieser ermächtigt die Landesregierungen durch Rechtsverordnung von den in Absatz 2 bezeichneten Einkommensgrenzen „nach den örtlichen und regionalen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen insbesondere 1. zur Berücksichtigung von Haushalten mit Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung, 2. im Rahmen der Förderung von selbst genutztem Wohneigentum oder 3. zur Schaffung oder Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen Abweichungen festzulegen.“

Ablauf der Förderung

Der Ablauf der Mittelbereitstellung vom Bund an die Länder läuft wie folgt: Die Länder rufen die Mittel über die Landesfinanzkassen beim Bund ab und führen sie zunächst dem Landeshaushalt zu, bevor sie an die Förderbanken oder in manchen Fällen an entsprechende Sondervermögen (Wohnraumförderungsvermögen) weitergereicht werden. Die Mittel werden analog zum Auszahlungsschema der Fördermittel durch die Länder beim Bund abgerufen (vgl. BT-Drs. 20/8636: 126 f.). Einige Länder nutzen derartige Sondervermögen zur laufenden (Re-)Finanzierung ihrer Ausgaben für die Wohnraumförderung (so unter anderem Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen¹⁴).

Die Bewirtschaftung bis hin zur Auszahlung an die Letztempfänger erfolgt meist durch die Förderbanken. Die Auszahlung erfolgt in der Regel in Abhängigkeit vom Baufortschritt. Durch die Förderung können diese einen Teil oder die gesamte Finanzierung für wohnungswirtschaftliche Sachinvestitionen so weit vergünstigen, dass die Einräumung von Miet- und Belegungsbindungen kalkulatorisch tragfähig wird. Auf diese Weise setzt die Subvention unmittelbar bei der Schaffung von Wohnraum (bzw. dessen Modernisierung) an und eröffnet so – anders als eine direkte Subventionierung mittels Subjektförderung – auch die Möglichkeit, qualitative Bedingungen für die Ausgestaltung der Investition zu setzen. Dies betrifft beispielsweise Wohnungsgrößen, energetische Anforderungen oder qualitative Merkmale (altersgerecht, barrierearm etc.).

3.4 Aktuelle Wohnungsmarktlage als Ausgangslage und Rahmenbedingung der Subvention

Die im Folgenden dargelegten Entwicklungen der Nachfrage- und Angebotsseite des Wohnungsmarktes beschreiben das Umfeld, in dem die Etablierung von Artikel 104d GG zu sehen ist und stellen so wichtige Gründe für die Einführung der Finanzhilfe (sowie deren Fortführung) dar. Seit der Übertragung der Zuständigkeit für die Wohnraumförderung an die Länder 2006 veränderte sich die Situation an den Wohnungsmärkten „in vielen Regionen deutlich und mit immer noch zunehmender Tendenz“¹⁵.

Hohe positive Wanderungssalden sowohl inländisch als auch aus dem Ausland führen insbesondere in Ballungsräumen, Groß- und Universitätsstädten zu einer steigenden Wohnungsnachfrage. Die Nachfrageüberhänge bei bedarfsgerechten und bezahlbaren Wohnungen resultieren in Versorgungsengpässen in den unteren sowie in den mittleren Einkommensschichten. Hinzu kommen Veränderungen in der demographischen Struktur insgesamt und in den unterschiedlichen Regionen. Prognostizierte Bevölkerungsrückgänge und damit Leerstände vor allem in ländlich geprägten Räumen setzten nur in bestimmten Landesregionen ein.

Gleichzeitig steigt der Wohnflächenverbrauch pro Kopf weiter an (unter anderem aufgrund des Remanenzeffektes) und die demographischen Veränderungen einer alternden und immer älter werdenden Bevölkerung zeigen neue Wohnbedarfe auf: Mehr Einpersonenhaushalte, mehr Bedarf nach gemeinschaftlichen Wohnformen, mehr Nachfrage nach barrierereduziertem/barrierearmen Wohnen. Zusätzlich ergeben sich Herausforderungen für den Wohnungsmarkt durch die mittel- und langfristigen Klimaziele im Gebäudebereich. Insgesamt zeichnet sich somit ein Wohnungsmarkt mit multiplen Problemlagen ab. Die Folgen sind vor allem Wohnversorgungsengpässe und steigende Mieten, was besonders problematisch wird in Anbetracht dessen, dass ein Großteil der Haushalte in Deutschland zur Miete wohnt – mit 52,4 % höchster Wert in der EU (vgl. destatis – Statistisches Bundesamt 2024a). Dabei weisen Stadtstaaten und Länder mit hoher Siedlungsdichte in der Regel einen höheren Anteil an Mietwohnungen sowie kleineren und unterstützungsbedürftigen Haushalten auf,

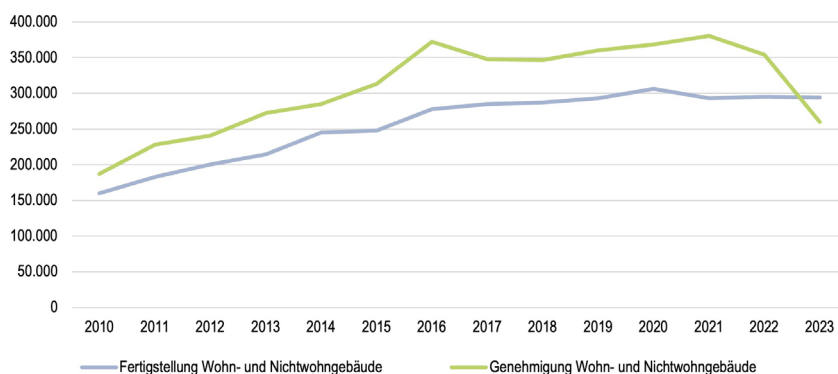
¹⁴ Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin, Sondervermögen Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern, Sondervermögen Wohnraumförderfonds Niedersachsen, Sondervermögen Wohnraumförderungsfonds Sachsen, Sondervermögen Wohnungsbauförderungen (Thüringen) (vgl. destatis – Statistisches Bundesamt 2022)

¹⁵ wie auch in der Gesetzesbegründung zu Artikel 104d GG formuliert wurde; BT Drs. 19/3440: 2

doch auch im ländlichen Raum gibt es unterstützungsbedürftige Haushalte (verdeckte Armut im ländlichen Raum)(vgl. BBSR 2022a: 44).

Insgesamt sind die Fertigstellungszahlen in den letzten 10 Jahre stark gestiegen. Den Engpässen auf dem Wohnungsmarkt wird vermehrt mit Neubau begegnet. 2023 wurden rund 294.000 Wohneinheiten fertiggestellt, circa 79.600 Wohneinheiten mehr als 2013. Auch die Anzahl der Genehmigungen sind im Verlauf der letzten 10 Jahren stark gestiegen, verzeichneten jedoch im Jahr 2023 einen deutlichen Rückgang. In Summe reduzierten sich die Genehmigungen um rund 27% im Vergleich zum Jahr 2022 auf 260.100 Genehmigungen (Abbildung 6).

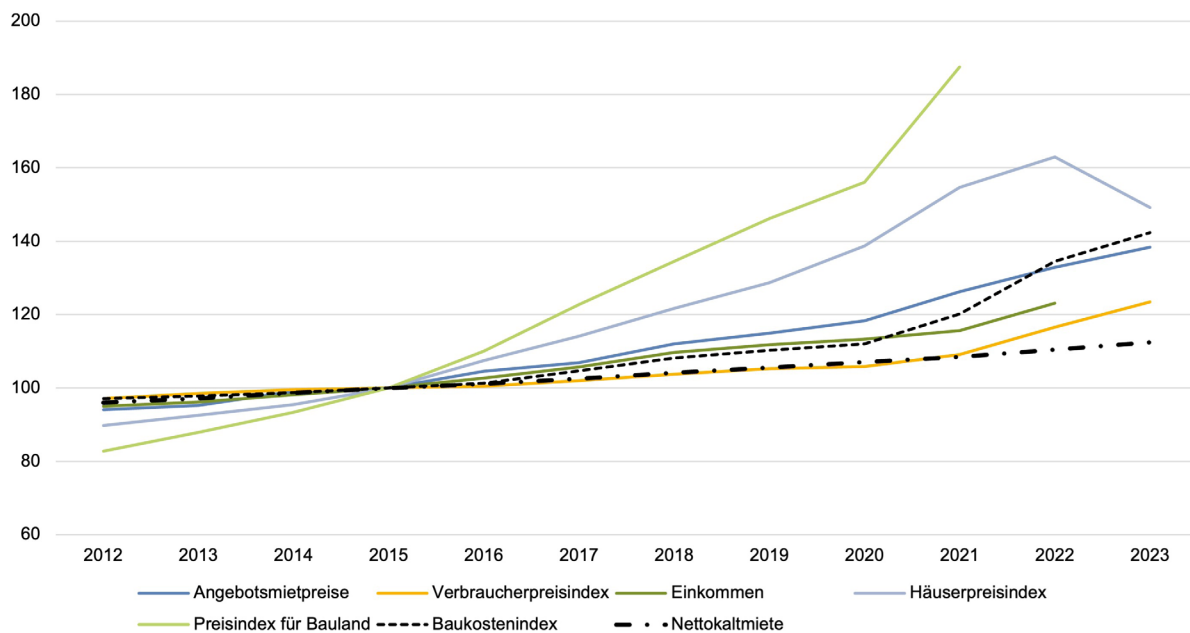
Abbildung 6
Entwicklung der Wohnungsgenehmigungen und -fertigstellungen 2010 bis 2023



Quelle: Bautätigkeit (destatis – Statistisches Bundesamt 2024b)

Gleichzeitig mit dem gesteigerten Neubauvolumen weist ein Großteil der für den Wohnungsmarkt und die Bautätigkeit relevanten Kosten- und Preisindizes insbesondere ab 2020 eine deutliche Dynamisierung auf (Abbildung 7). Das Mietenniveau in Bestandswohnungen verzeichnet seit 2012 dagegen nur einen leichten Anstieg (vgl. Nettokaltmietenindex in Abbildung 7). Die durchschnittliche Bestandsmiete betrug gemäß Zensus 2022 moderate 7,28 €/qm. Im Gegensatz dazu dürften die Erst- und Wiedervermietungsmieten deutlich stärker angestiegen sein. So übertraf der Anstieg der inserierten Angebotsmieten (v.a. Internetplattformen) jenen der Einkommen und der Verbraucherpreise. Diese Statistik dürfte aber deutlich nach oben verzerrt sein, da insb. günstige Wohnungen sozialer bzw. privater Vermieterinnen und Vermieter ggf. nicht auf den dabei berücksichtigten Plattformen inseriert werden. Trotzdem ist anzunehmen, dass besonders für niedrigverdienende Haushalte die Wohnungsversorgung bei einem Umzug schwieriger geworden ist. Das zeigt auch die Zusatzerhebung Wohnen des Mikrozensus 2022 (vgl. destatis – Statistisches Bundesamt 2024d), die zwischen der Miethöhe in länger laufenden Verträgen und seit 2019 geschlossenen Mietverträgen deutliche Niveauunterschiede ausweist. Die jüngeren Nettokaltmieten liegen im Durchschnitt um zwischen 9 % und 28 % höher als bei vor 2019 geschlossenen Verträgen. Entsprechend ist auch die bei zwischen 2019 und 2022 geschlossenen Mietverträgen die Mietbelastungsquote von Haushalten mit 1,7 Prozentpunkten deutlich oberhalb derjenigen, die Mietverträge davor abgeschlossen haben (vgl. Abbildung 9). Der Häuserpreisindex weist eine gesonderte Dynamik auf, mit deutlichen Steigerungen ab 2020 und einem ebenso deutlichen Einbruch in 2023. Diese Darstellungen zeigen zudem deutliche Anstiege bei den Baukosten und insbesondere bei den Preisen für Bauland, so dass sich ein preisliches Umfeld für Investitionen im Wohnungsbau ergibt, welches sich vom Ziel bezahlbarer Wohnungen insgesamt eher entfernt.

Abbildung 7
Indizierte Darstellung von Preisentwicklungen 2012 bis 2023 (2015=100)

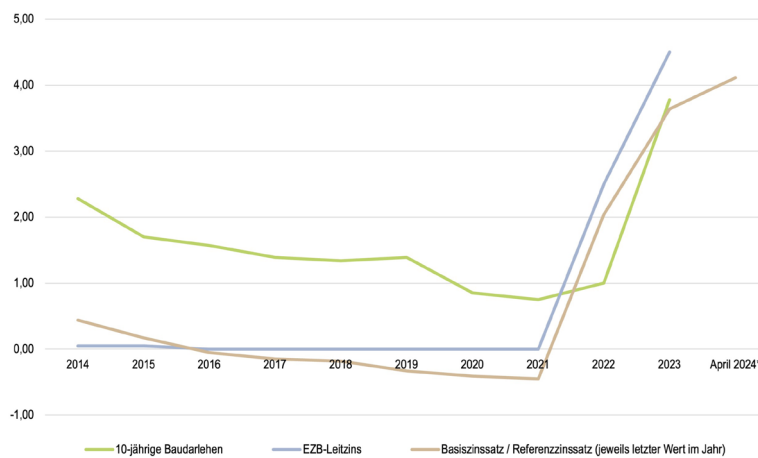


Quelle: Internet-Angebotsmietpreise (VALUE Marktdatenbank)*, Preisindizes für Bauland, Verbraucherpreisindex, Verbraucherpreisindex für Nettokaltmiete, Häuserpreisindex und Baukostenindex (destatis), Einkommen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder). Hinweis: Der Verbraucherpreisindex für Nettokaltmiete bildet insb. die Entwicklung der Bestandsmieten ab. Darstellung: RegioKontext GmbH

* Ggfs. nach oben verzerrt, da insb. günstige Wohnungen sozialer bzw. privater Vermieterinnen und Vermieter ggf. nicht auf den dabei berücksichtigten Plattformen inseriert werden.

Ein Faktor für die steigenden Immobilienpreise war die seit 2008/09 langanhaltende Niedrigzinsphase (Abbildung 8). Das niedrige Zinsniveau und mangelnde Anlagealternativen machten deutsche Wohnimmobilien bei deutschen und internationalen Kapitalanlegern zu einer attraktiven Anlageform. Die günstigen Finanzierungsbedingungen verstärkten auch die Nachfrage privater Haushalte nach Immobilien zur Selbstnutzung oder als Kapitalanlage. Gleichzeitig senkte das niedrige Zinsniveau massiv die Anreizkraft der etablierten Förderinstrumente unter anderem im sozialen Wohnungsbau (v. a. Zinsvergünstigung) und wirkte sich so auf das Investitionsverhalten der unterschiedlichen Akteure auf der Angebotsseite aus. Mit dem Krieg in der Ukraine überraschten veränderte volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht nur die Immobilienbranche, Preise und Zinsen zeigten innerhalb kurzer Zeit starke Reaktionsdynamiken. Die im Rahmen der Inflationsbekämpfung eingesetzten erhöhten EZB-Leitzinssätze führten in wenigen Wochen zu einer Vervielfachung der Zinsen für Immobilienkredite, auch wenn diese von einem ausgesprochen niedrigen Niveau kommen. Das bedeutet erhebliche Zusatzbelastungen auf der Kostenseite und eine starke Beeinträchtigung der Rentabilität von Wohnungsbauinvestitionen. Insbesondere zinsvergünstigte Finanzierungsangebote von Förderbanken gewinnen dabei wieder an Attraktivität.

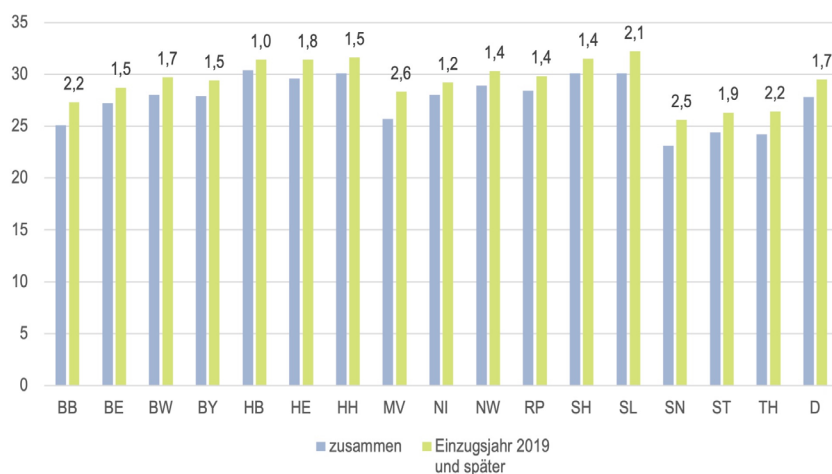
Abbildung 8
Zinsentwicklung der vergangenen 10 Jahre (in Prozent)



Quelle: EZB-Leitzins (Europäische Zentralbank), 10-jährige Baudarlehen (Interhyp AG), Basiszinssatz der Europäischen Kommission.
Darstellung: RegioKontext GmbH

Wie eingangs bereits beschrieben, kann eine große Heterogenität der Wohnungsmärkte in den Ländern konstatiert werden. Dies lässt sich insbesondere in Bezug auf das (Miet-)Preisniveau feststellen: So zeigen beispielsweise die jüngst im Zensus 2022 veröffentlichten Daten zu den Bestandsmieten große Unterschiede zwischen den Ländern auf, mit durchschnittlichen Mieten zwischen 5,38 bis 9,16 €/m² (vgl. destatis 2024c). Entsprechend lassen sich auch bei der Mietbelastung nach der Zusatzerhebung Wohnen regionale Unterschiede zwischen den Ländern feststellen (Abbildung 9). So weisen Brandenburg oder Sachsen vergleichsweise niedrige Mietbelastungsquoten auf, was unter anderem auf vergleichsweise niedrige Mietpreise im Verhältnis zu den Einkommen hindeuten kann. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Länder jeweils in sich heterogen strukturiert sind und hier nur Länderdurchschnitte gezeigt werden können. Zudem sind gerade die Länder mit den niedrigeren Quoten diejenigen, die höhere Unterschiede mit den Einzugsjahren ab 2019 aufweisen.

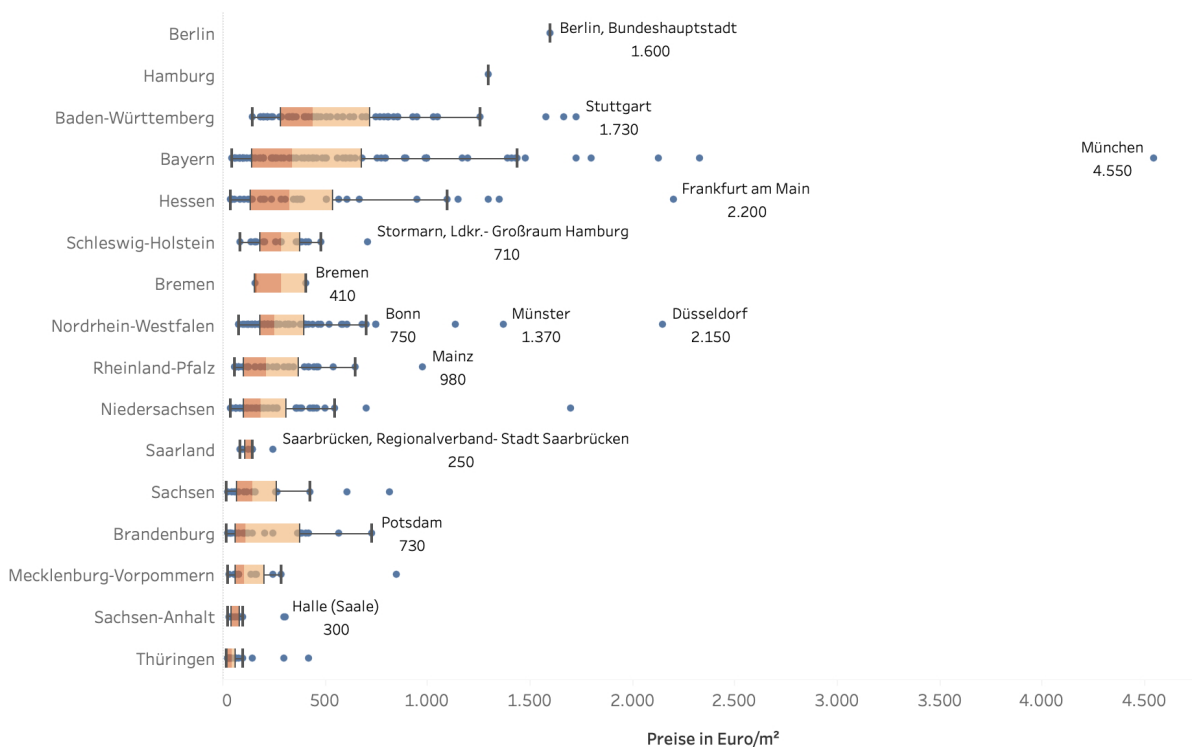
Abbildung 9
Durchschnittliche Mietbelastungsquote absolut und für den Einzug 2019 bis 2022



Quelle: Mikrozensus Zusatzerhebung „Wohnen“ 2022 (Endergebnisse). Darstellung: RegioKontext GmbH

Die Heterogenität bei den Kaufpreisen lässt sich stellvertretend anhand der Baulandpreise für Eigenheime wie für Mehrfamilienhäuser darstellen. Die durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ausgewerteten Transaktionsdaten zeigen, die Baulandpreise für Eigenheime bei Werten zwischen 20 € je m² (vor allem im ländlichen Raum Ostdeutschlands) und 2.400 € je m² (München, Baulandpreise für Mehrfamilienhäuser: 4.550 €/m²) liegen. Die Grundstückspreise sowohl für Eigenheime als auch für Mehrfamilienhäuser wurden in allen Kreistypen im Mittel zwischen 2013 und 2022 verdoppelt. Am stärksten von Preissteigerungen sind aber die Ballungsräume betroffen.¹⁶ Im Preisniveau von Baugrundstücken für Mehrfamilienhäuser lässt sich zudem abbilden, dass die Unterschiede zwischen den Ländern gegeben sind, die größeren Unterschiede jedoch innerhalb der einzelnen Länder einschlägig sind (Abbildung 10).

Abbildung 10
Preisniveau von Baugrundstücken für Mehrfamilienhäuser 2022



Quelle: Dashboard Immobilienmarktbericht Deutschland 2023. BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung/AKO: Immobilienmarktbericht Deutschland (Screenshot)

Wohnungsversorgung und die Bezahlbarkeit bzw. Bedarfsgerechtigkeit von Wohnen ist aus den aufgeführten Gründen ein dringendes politisches Thema, auf kommunaler wie auf Länder- und Bundesebene. Zusätzlich zur seit Jahren diskutierten Bezahlbarkeit des Wohnens kommt in jüngerer Zeit auch die Klimagerechtigkeit hinzu. Die Gewährleistung der geeigneten Rahmenbedingungen für das Funktionieren des Wohnungsmarktes für alle Bevölkerungsgruppen wird ebenso als Aufgabe des Staates verstanden wie die Schaffung der Voraussetzungen für eine ausreichende Versorgung aller Bevölkerungsschichten mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum (vgl. BT-Drs. 19/3440: 2).

¹⁶ Dashboard Immobilienmarktbericht Deutschland 2023 (online verfügbar: <https://tableau.bsh.de/t/bbr/views/Landing-Page/Start>).

4 Relevanz des Subventionszweckes

In diesem Kapitel soll die Relevanz des eigentlichen Subventionszweckes beleuchtet werden. Bei Betrachtung der Relevanz ist zwischen der Notwendigkeit und Aktualität einerseits sowie der Angemessenheit andererseits zu unterscheiden. Während mit ersteren insbesondere darzustellen ist, ob es die Schaffung von deutlich mehr Sozialwohnungen überhaupt und aktuell braucht, geht es mit der zweiten Perspektive darum, wie wichtig die Erreichung des Ziels insbesondere unter Abwägung der Vor- und Nachteile ist.

4.1 Notwendigkeit und Aktualität

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung wird „Wohnen als Grundbedürfnis“ beschrieben und verdeutlicht damit prägnant die Relevanz des Subventionszweckes, welcher die Schaffung von mehr Sozialwohnungen und damit der verbesserten Wohnversorgung von einkommensschwächeren Haushalten forciert:

„Wohnen ist ein Grundbedürfnis und so vielfältig wie die Menschen. Wir werden das Bauen und Wohnen der Zukunft bezahlbar, klimaneutral, nachhaltig, barrierearm, innovativ und mit lebendigen öffentlichen Räumen gestalten. Dabei haben wir die Vielfalt der Rahmenbedingungen und Wohnformen und individuellen Bedürfnisse der Menschen in ländlichen und urbanen Räumen im Blick. (...) Dafür werden wir die finanzielle Unterstützung des Bundes für den sozialen Wohnungsbau inklusive sozialer Eigenheimförderung fortführen und die Mittel erhöhen“ (Bundesregierung 2021a: Koalitionsvertrag 2021: 69 (eigene Hervorhebung)).

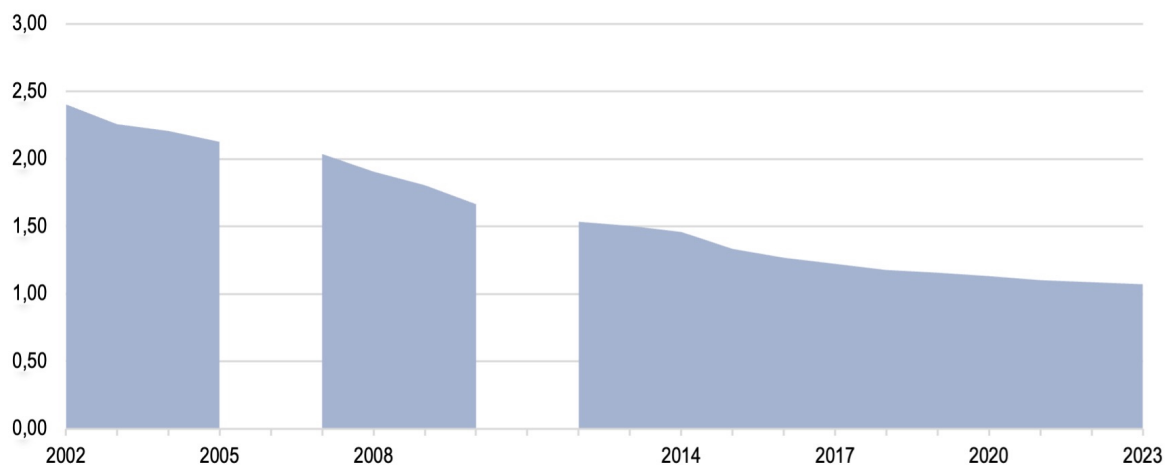
Wie bereits in den Ausführungen zur Wohnungsmarktlage beschrieben (Kapitel 3.4), ist die Wohnungsver-sorgung insbesondere für einkommensschwächere Haushalte in den letzten Jahren immer schwieriger geworden.¹⁷ Aufgrund des deutlichen Anstiegs der Erst- und Wiedervermietungsmieten in vielen Regionen Deutschlands wird insbesondere der Neuabschluss eines Mietvertrags immer teurer. Die Nettokaltmieten nach 2019 liegen um 8,8 % bis 27,5 % höher als in vor 2019 abgeschlossenen Verträgen (vgl. destatis – Statistisches Bundesamt 2024d). Bei nötigen Veränderungen der Wohnung aufgrund von Haushaltsveränderungen oder beispielsweise berufsbedingtem Wohnortwechsel müssen so höhere Mietbelastungen in Kauf genommen werden.

Für Haushalte mit niedrigeren und wenig dynamischen Einkommen sind Preissteigerungen schwerer abzufangen, weil den erhöhten Ausgaben im Zweifel keine Konsumeinsparungen an anderer Stelle entgegengesetzt werden können. In einer Auswertung des SOEP konnte die Relevanz der Unterstützung von Haushalten mit hoher Wohnkostenbelastung gezeigt werden, da sich gerade für untere Einkommensgruppen die Wohnkostenbelastung über die letzten Jahre verstärkt hat (vgl. Sagner/Stockhausen/Voigtländer 2020: 66). Niedrige Mieten sind für Haushalte mit niedrigen Einkommen wesentlich. Der soziale Wohnungsbau stellt darauf eine Antwort dar, da er für diese Haushalte das Wohnangebot (zu einem subventionierten Preis) erweitert.

Der Bestand an Sozialmietwohnungen ist in den letzten Jahren jedoch kontinuierlich gesunken, dabei zeigt Abbildung 11 nur einen Ausschnitt des langfristigen Rückgangs. Zur Einordnung: In den 1990er Jahren belief sich die Zahl gebundener Wohnungen auf rund 3 Mio., aktuell gibt es rund 1 Mio. Der Rückgang ist dadurch bedingt, dass die Förderung nur eine zeitlich begrenzte Bindung generiert (und damit irgendwann ausläuft) und gleichzeitig nicht ausreichend neue Sozialmietwohnungen geschaffen wurden.

¹⁷ Gleichzeitig hat die Corona-Pandemie deutlich die Relevanz von bedarfsgerechtem Wohnraum aufgezeigt.

Abbildung 11
Bestand gebundener Mietwohnungen (in Mio.)



Hinweis: Für die Jahre 2006 und 2011 liegen nicht aus allen Ländern Daten vor. Quelle für Daten 2002–2019: Bremer Tabellen, Quelle für Daten ab 2020: Anlage 5 zu VV Sozialer Wohnungsbau 2020, 2021, 2022, 2023. Darstellung: RegioKontext GmbH, Stand: 07. Oktober 2024

Tabelle 1 zeigt für die Jahre 2020 bis 2023 den Bestand der Mietwohnungen mit Miet- und Belegungsbindung in den Ländern und Deutschland sowie die im jeweiligen Jahr auslaufenden Bindungen. Dabei zeigen sich in absoluter Betrachtung deutliche Niveauunterschiede zwischen den Ländern.

Tabelle 1
Anzahl bestehender und auslaufender Bindungen bei Mietwohnungen 2020 bis 2023

Bundesland	Bestand gebundener Mietwohnungen (mit Stand zum 31.12. des Jahres)				auslaufende Bindungen Mietwohnungen			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Baden-Württemberg	55.406	51.551	52.287	53.600	2.309	4.498	1.431	1.289
Bayern	135.346	133.552	133.129	134.793	3.993	5.428	3.453	3.531
Berlin	111.964	109.276	104.757	99.849	3.365	4.634	6.383	6.614
Brandenburg	19.891	19.701	19.813	18.359	1.522	760	779	1.610
Bremen	8.072	7.666	7.474	6.447	285	478	427	1.325
Hamburg	83.130	80.384	81.006	81.105	6.276	3.171	2.511	4.148
Hessen	79.720	80.515	82.172	82.369	1.834	1.179	671	1.544
Mecklenburg-Vorpommern	3.402	3.008	2.691	2.443	1.635	659	689	699
Niedersachsen	60.265	55.193	52.601	51.242	7.070	5.072	2.592	1.359
Nordrhein-Westfalen	452.030	441.871	433.802	422.974	21.083	18.961	16.050	17.040
Rheinland-Pfalz	44.051	41.306	39.213	36.420	4.064	3.712	2.712	3.209
Saarland	579	611	623	735	0	0	137	0
Sachsen	11.904	12.083	12.541	13.083	232	136	50	293
Sachsen-Anhalt	3.373	4.458	5.070	5.712	170	9	18	172
Schleswig-Holstein	46.401	46.575	46.727	46.701	801	947	1.039	1.218
Thüringen	14.100	13.474	12.725	12.633	927	1.344	1.217	1.133
Deutschland	1.129.634	1.101.224	1.086.631	1.072.266	55.566	50.988	40.159	41.147

Quelle: Anlage 5 zu den VV Sozialer Wohnungsbau 2020, 2021, 2022, 2023. Stand: 07. Oktober 2024

Auch wenn das von der Bundesregierung angestrebte Ziel einer Trendwende im Bestand an miet- und belegungsgebundenen Wohnungen anhand der hier ausgewerteten Daten noch nicht erreicht wurde, so nimmt zumindest in einigen Ländern die absolute Zahl der gebundenen Mietwohnungen wieder zu. In etlichen Ländern sinkt die Zahl der jährlich auslaufenden Bindungen, woraus sich andeutungsweise ein Verlangsamungstrend ablesen lässt.

Während somit, wie in Kapitel 3.4 gezeigt, auf der einen Seite die Herausforderungen in der Wohnversorgung vor allem für einkommensschwächere Haushalte ansteigen, nimmt die Versorgungslage mit gebundenen Wohnungen – wenn auch in den letzten Jahren verlangsamt – weiter ab. Nach Ende der (Miet-)Bindung ehemaliger Sozialmietwohnungen können die vormaligen Sozialmieten im Rahmen der bestehenden Mietpreisregulierung nach § 558 BGB schrittweise an das ortsübliche Mietniveau herangeführt werden. Die dargelegten Dynamiken bilden daher wichtige Gründe für die Bundesfinanzhilfe für den sozialen Wohnungsbau.

4.2 Angemessenheit des Subventionsziels

Die soziale Wohnraumförderung wird als „eine wichtige Säule der sozialstaatlichen Verantwortungsübernahme im Bereich der Wohnraumversorgung“ beschrieben (vgl. BT-Drs. 19/31570: 64). Der soziale Wohnungsbau knüpft hieran an, er dient dem elementaren Bedürfnis des Menschen nach sicheren Wohnverhältnissen und hat einen entsprechend hohen Stellenwert. Wohnen ist ein Menschenrecht. Vor diesem Hintergrund ist die Frage der Angemessenheit des Subventionsziels zu beleuchten, also der Schaffung von deutlich mehr gebundenen Mietwohnungen und selbstgenutztem Wohneigentum sowie Modernisierungen im Bestand. Diese Betrachtung erfolgt unter Abwägung der Vor- und Nachteile der Subvention hinsichtlich der Wichtigkeit der Maßnahme zur Zielerreichung.

Die Verhältnismäßigkeit der Finanzhilfe ist gegeben, da sie einem legitimen Ziel dient und darüber hinaus als geeignet, erforderlich und angemessen anzusehen ist: Der Subventionszweck der Wohnraumsicherung für finanziell schwächer aufgestellte Gruppen ist als ein hohes Gut anzusehen, bei dem durch die Subvention selbst keine Eingriffe in die Grundrechte Dritter zu erkennen ist. Die Inanspruchnahme der Subvention steht allen Investorentypen offen, so dass alle gleichermaßen von der Subvention profitieren können.¹⁸

Zusätzlich wird im sozialen Wohnungsbau eine (in erster Linie auf das Haushaltseinkommen bezogene) Beschränkung auf Zielgruppen eingesetzt, damit die Förderung zielgenau und treffsicher eingesetzt wird und dem Subventionszweck gerecht wird (Belegungsbindungen). Belegungsbindungen beschränken die Vergabe der Wohnungen unter anderem an Haushalte, deren Haushaltseinkommen unterhalb bestimmter Grenzen liegen. Manchmal werden weitere Kriterien in die Belegungsberechtigung aufgenommen (bspw. Dringlichkeit). Mit dem Zugang zu diesen Wohnungen wird eine finanzielle Entlastung für die beziehenden Haushalte erreicht. Da der Zugang nur für Haushalte mit einem Einkommen innerhalb der durch das Land festgelegten Einkommensgrenzen möglich ist, erhalten so nur die Haushalte die finanzielle Entlastung, die diese auch benötigen.

In der Kurzbefragung der Länder hat sich gezeigt, dass viele bei der Frage nach den aktuellen und perspektivischen Nachfragegruppen insbesondere das Kriterium des Einkommens hervorheben.¹⁹ Als weitere Konkretisierung werden insbesondere (kinderreiche) Familien, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und Menschen in Ausbildung genannt.

¹⁸ Eine Aufschlüsselung der Bauherren von Mietwohnungsneubau zeigt, dass unterschiedliche Investorentypen Mittel des sozialen Wohnungsbaus in Anspruch nehmen (siehe Abbildung 12).

¹⁹ Am häufigsten wird genannt „einkommensschwache Haushalte“, gefolgt von „Haushalte mit geringen oder niedrigen Einkommen“ und „Haushalten, die sich nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können“ sowie „untere Einkommensgruppe“ und „Haushalte, die die Einkommensgrenzen nicht überschreiten“.

Der Verhältnismäßigkeit wird zudem Rechnung getragen, indem auch eine Überkompensation für die Haushalte als Begünstigte oder die Wohnungsunternehmen als Letztempfänger vorgebeugt wird. Ersteres wird durch die an die lokalen Bedingungen angepassten Mietpreise und die in Förderprogrammen verankerten Förderbedingungen (Bewilligungsmieten; Mietpreisbindung) grundsätzlich verhindert. Diese Bestimmungen wiederum werden regelmäßig von den Ländern empirisch überprüft, um eine beihilferechtskonforme Ausgestaltung der Programme zu gewährleisten. Letzteres wird durch die fallbezogenen Wirtschaftlichkeitsprüfungen der Bewilligungsbehörden ausgeschlossen. Weiterhin ist eine diskriminierungsfreie Vergabe bzw. Auswahl von Haushalten vorgeschrieben. Eine mögliche Überkompensation wird also auf mehreren Ebenen vermieden.

Der Subventionszweck wird als hochrelevant eingeschätzt, die Anforderungen von Notwendigkeit, Aktualität sowie Angemessenheit als erfüllt angesehen. Eine Betrachtung der instrumentellen Eignung wird im nachfolgenden Kapitel 5 erfolgen.

5 Instrumentelle Eignung

Gegenstand dieser Evaluierung sind die Finanzhilfen des Bundes an die Länder, nicht die Ausgestaltung der Wohnraumförderung der Länder im Allgemeinen. Gleichwohl ist hervorzuheben, dass die Finanzhilfen des Bundes nur im Gesamtzusammenhang mit der Wohnraumförderung der Länder zu betrachten sind, da die Finanzhilfen die Länder in der Finanzierung ihrer Wohnraumförderung (innerhalb der durch die VV SWB festgelegten Fördergegenstände) unterstützen. Alternative oder komplementäre Instrumente werden im Folgenden immer in Hinblick auf den möglichen Beitrag für das Ziel der Finanzhilfen, deutlich mehr Sozialwohnungen zu schaffen, betrachtet.

5.1 Instrumentelle Besonderheiten der Bundesfinanzhilfen

Die Bundesfinanzhilfen unterstützen das von den Ländern etablierte Fördersystem und stärken als investive Finanzhilfen unmittelbar und zweckgebunden die Finanzausstattung der Länder im Bereich des sozialen Wohnungsbaus. Sie unterstützen mittelbar zielgerichtete Investitionen in den sozialen Wohnungsbau (Neubau und Bestandsmodernisierung) und tragen somit dazu bei, deutlich mehr Wohnraum für die Zielgruppe zu schaffen.

Die Ausgestaltung des sozialen Wohnungsbaus ist abhängig von den Bedarfen und sich daraus ergebenden Schwerpunkten in den Ländern

Die Finanzhilfen des Bundes stärken sehr unterschiedliche Fördersysteme der Länder. Diese sind in ihrer Ausgestaltung abhängig von den jeweiligen Bedarfen und den sich daraus ergebenden Schwerpunkten der Länder, bewegen sich jedoch alle im durch die VV SWB 2020ff definierten Rahmen. Darüber hinaus können begleitende Programme (beispielsweise im nicht-investiven Bereich) von den Ländern je nach Bedarfssituation gestaltet und finanziert werden. Das bedeutet auch, dass die Finanzhilfe von Seiten des Bundes keine weitere Differenzierung benötigt, da die unterschiedlichen Schwerpunkte und Bedarfe der Förderung in den Ländern für die nötige Vielfalt des sozialen Wohnungsbaus sorgen. Dies gilt auch für die Entwicklung im Zeitablauf: Durch die jeweils neu abzuschließenden VV SWB besteht die Möglichkeit, auf sich verändernde Rahmenbedingungen oder die Entwicklung bei den Förderergebnissen innerhalb des grundsätzlichen Rahmens zeitnah zu reagieren und im gegenseitigen Benehmen nachzusteuern.

Aus der Befragung der Länder mithilfe eines Kurzfragebogens (s. Kapitel 2.3) wird deutlich, dass die Länder als Grundlage für die Ausgestaltung ihrer Förderprogramme empirische Informationen bezüglich der Versorgungssituation der Zielgruppe von den zuständigen (Bewilligungs-)Stellen oder über Bedarfsnachweise der Kommunen erheben. Weitere Länder verfügen über Wohnungsmarktgutachten und/oder -beobachtung. Wenige Länder führen kommunale Wohnungsmarktanalysen durch, um eine Übersicht über die Bedarfssituation zu erhalten. Zwei Länder gaben an, dass ihnen keine Informationen diesbezüglich vorliegen. Vereinzelt wurden als Informationsmedium außerdem der Mikrozensus, Gutachten zu Gebietskulissen, Austauschformate mit relevanten Akteuren des Wohnungswesens sowie jährliche Erhebungen der sozialwohnungssuchenden Haushalte benannt. Insgesamt lässt sich ein heterogenes Bild der Informationsbeschaffung und im Wissensstand feststellen.

Sozialer Wohnungsbau erhöht das Wohnungsangebot für die Zielgruppe

Im Hinblick auf die instrumentelle Eignung ist vor allem von Bedeutung, dass mit den Investitionen im sozialen Wohnungsbau Wohnraum neu geschaffen und modernisiert und dadurch das Wohnangebot für die Zielgruppe erhöht wird. Zudem kann auf diese Weise seitens der öffentlichen Hand auch Einfluss auf die Art der Umsetzung („Was/Wie“) genommen werden.

5.2 Instrumentelle Alternativen und komplementäre Instrumente

In diesem Abschnitt wird untersucht, welche anderen Instrumente in Frage kommen, um das Subventionsziel, deutlich mehr Sozialwohnungen zu schaffen, zu erreichen. Dabei sind auch solche Instrumente mit in Betracht zu ziehen, die dem übergeordneten Ziel entsprechen (das heißt: der Versorgung mit Wohnraum von Haushalten, die insbesondere aufgrund ihres Einkommens Schwierigkeiten haben, sich selbst mit angemessenem Wohnraum zu versorgen). Hierzu zählen in erster Linie das (subjektorientierte) Wohngeld und die Kosten der Unterkunft im Rahmen der Grundsicherung.

Das Wohngeld ist ein Zuschuss zur Miete (oder zu den Wohnkosten im selbstgenutzten Wohneigentum) für Haushalte mit geringen Einkommen, die sich bereits in einem Mietverhältnis befinden. Es wird auf Antrag und für einen bestimmten Zeitraum (in der Regel zwölf Monate) gewährt. Die Gewährung und die Höhe des Wohngelds sind abhängig von der Zahl der Haushaltsmitglieder, der Höhe der Miete (bzw. der Wohnkosten im selbstgenutzten Wohneigentum), dem regionalen Mietenniveau (Wohngeldmietenstufen) und dem zur Verfügung stehenden Haushaltseinkommen.²⁰

Die Transferleistungen nach dem SGB II, SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz umfassen die Bedarfe für Unterkunft und Heizung, auch Kosten der Unterkunft (KdU) genannt (nachfolgend: „KdU-Leistungen“). Die KdU-Leistungen werden in einer festgelegten, regional differenzierten Höhe für Personen (bzw. Haushalte) übernommen. Dabei besteht kein Anspruch auf den Zugang/Einzug in eine (angemessene) Wohnung, es geht allein um die Übernahme von Kosten für Unterkunft und Heizung einer solchen.

Wohngeld und KdU-Leistungen unterstützen für einen bestimmten Zeitraum Haushalte, die sich aufgrund ihres geringen Einkommens nicht selbst mit ausreichendem Wohnraum versorgen können. Sie sind damit unverzichtbare und integrale Bestandteile einer grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichteten Wohnungs- und Mietenpolitik. Bei der Subjektförderung werden (wenn überhaupt) nur im sehr geringen Umfang Investitionen in die Schaffung oder Modernisierung von Wohnraum induziert. Im Gegensatz dazu trägt der soziale Wohnungsbau durch seinen investiven Charakter unmittelbar zur Ausweitung des in vielen Regionen knappen Angebots an bezahlbarem Wohnraum bei. Anders als vielleicht in früheren Jahren übernimmt der soziale Wohnungsbau dabei häufig eine Vorbildfunktion und hat durch seine Lenkungswirkung für bestimmte, essenzielle Segmente des Wohnungsmarktes, wie beispielsweise barrierefreier Wohnraum, eine herausragende Bedeutung (siehe Kapitel 6.2.2).

Vor diesem Hintergrund sind Subjekt- und Objektförderung komplementäre Instrumente zur sozialen Sicherung angemessenen Wohnens. Entsprechend können weder Wohngeld noch KdU-Leistungen als instrumentelle Alternative zu den Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau gewertet werden.

Weitere Förderprogramme des Bundes sind investiv angelegt, wie beispielsweise das Programm Klimafreundlicher Neubau: Der Fokus der Förderung liegt auf der Schaffung klimafreundlicher und energieeffizienter Gebäude, die – auf den Lebenszyklus des Gebäudes gesehen – Grenzwerte für Treibhausgasemissionen einhalten, sowie dem Effizienzhausstandard 40 entsprechen. Das geplante Programm Klimafreundlicher Neubau im Niedrigpreissegment soll kurzfristig und zeitlich befristet den Bau preiswerter Wohnungen unterstützen. Auch bei der Sonder-AfA für Mietwohnungsbau gelten unter anderem die Erreichung von Effizienzhausstandard 40 und Höchstgrenzen bei den Anschaffungs- und Herstellungskosten als Voraussetzung (§ 7b EStG). Daneben gibt es auch zielgruppenspezifische Förderprogramme, wie das seit Juni 2023 laufende „Wohneigentum für Familien“, für das ebenfalls die Erreichung von Effizienzhausstandard 40 als Voraussetzung gilt. Mit diesem werden Familien mit einem jährlichen Haushaltseinkommen von maximal 90.000 Euro adressiert (Förderung

²⁰ Auch das Wohngeld wurde aufgrund der Relevanz der Wohnraumversorgung unter aktuellen Herausforderungen reformiert (vgl. Bundesregierung 2022).

durch zinsverbilligte Darlehen). Die Förderlandschaft des Bundes soll künftig weiter differenziert werden. So soll mit den Förderprogrammen „Jung kauft Alt“ und „Gewerbe zu Wohnen“ die Weiternutzung von Bestandssimmobilien gefördert werden. Bei den genannten Förderungen wird Wohnraum geschaffen, der jedoch keiner Sozialbindung unterliegen muss und entsprechend nicht zwingend einen Beitrag zum Subventionsziel leistet. Insgesamt kann festgehalten werden, dass keine instrumentellen Alternativen für die Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau bestehen.

6 Wirkung der Finanzhilfe

In diesem Kapitel wird die Wirkung der Finanzhilfen analysiert und bewertet. Kern des Kapitels ist die quantitative Abschätzung des Effekts der Bundesmittel auf die Förderergebnisse des sozialen Wohnungsbaus (siehe Kapitel 6.2). Dazu wird ein Vergleich zwischen dem Fördergeschehen im sozialen Wohnungsbau mit den Finanzhilfen des Bundes und – hypothetisch – dem Fördergeschehen ohne die Finanzhilfen des Bundes vorgenommen. Die quantitative Grundlage hierfür ist Anlage 4 der VV SWB. Dabei muss unter anderem beachtet werden, dass die Länder die Wohnraumförderung ohne Bundesfinanzhilfen womöglich anders ausgestalten würden. Eine ergänzende, qualitative Bewertung macht deutlich, dass die quantitativ ermittelten Ergebnisse als eine Untergrenze der durch die Bundesmittel zusätzlich realisierten Wohneinheiten betrachtet werden können. Auf dieser Grundlage wird geprüft, ob das Ziel der Finanzhilfe erreicht wurde, mehr mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungsbau zu realisieren bzw. zu fördern, als dies ohne Finanzhilfen der Fall wäre.²¹

Einer solchen Bewertung der Wirkungen der Finanzhilfe ist voranzustellen, dass diese systembedingt nur einen Beitrag zur Schaffung von „deutlich mehr Sozialwohnungen“ leisten kann. Die Bundesfinanzhilfe fließt dafür in die Landesprogramme zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus ein. Darüber hinaus hängen die Förderergebnisse auch von weiteren Rahmenbedingungen wie Baulandverfügbarkeiten, Kapazitäten der Bauwirtschaft und den Wohnungsmarktentwicklungen (vgl. BT-Drs 20/1824: 9), aber auch Zinsentwicklungen und konkurrierende Investitionsoptionen ab. Schließlich entscheiden die Fördernehmer, ob sie die bereitgestellten Förderangebote nutzen und somit im Sinne der o. g. Zielsetzung aktiv werden.

6.1 Deskriptive Darstellung der Förderergebnisse des sozialen Wohnungsbaus

Da die Effekte der Bundesfinanzhilfen als ein Teil der Förderergebnisse des sozialen Wohnungsbaus insgesamt verstanden werden können, erfolgt zunächst eine deskriptive Darstellung der Ergebnisse im geförderten Wohnungsbau. Diese werden für die Kalenderjahre 2020 bis 2023 betrachtet und teilweise unter Bezugnahme auf die Heterogenität der Länder skizziert. Grundlage sind Daten der Anlage 5 zu den VV SWB²² (siehe Kapitel 2.3 Datengrundlage). Die Förderergebnisse werden zunächst in Wohneinheiten als zentrale Betrachtungskategorie ausgewertet. Ergänzend werden die durch Bund und Länder eingesetzten Finanzierungs- bzw. Fördermittel und im Neubaubereich zusätzlich die veranschlagten Gesamtkosten herangezogen.

Geförderte Wohneinheiten zeigen Schwerpunkt auf Mietwohnungsneubau mit steigendem Anteil von Bestandsmaßnahmen

Tabelle 2 zeigt die Anzahl der geförderten Wohneinheiten nach Förderbereichen und -gegenständen²³ aus Anlage 5 für die Kalenderjahre 2020 bis 2023. In Deutschland wurden im Jahr 2020 mithilfe von Bundes- und Landesmitteln insgesamt 45.033 Wohneinheiten (WE) gefördert. Im Vergleich der Jahre 2020 bis 2023 stieg diese Zahl um 10,1 %²⁴ auf zuletzt 49.591 WE (2023). Gegenüber 2022 war das sogar ein Anstieg um gut 20 %. Dies zeigt, dass angepasste Förderkonditionen im sozialen Wohnungsbau angesichts steigender Baukosten und Zinsen sicherstellen, dass weiterhin bezahlbarer Wohnraum geschaffen wird.

²¹ Für die Herleitung siehe Kapitel 3.2 Ziel der Finanzhilfe.

²² Zusätzlich werden für das Jahr 2022 immer auch die Förderergebnisse aus den Anlagen K3 und K4 der VV Klima SWB hinzugezogen, außer es ist explizit gekennzeichnet.

²³ Als Förderbereiche werden die Betrachtungskategorien „Mietwohnraum“ sowie „selbstgenutztes Wohneigentum“ verstanden. Fördergegenstände sind die Fördertätigkeiten wie Neubau und Modernisierung, die auch in den VV SWB genannt werden.

²⁴ Prozentzahlen werden immer auf eine Nachkommastelle gerundet.

Von der Gesamtförderzahl entfielen 2020 bis 2022 um die 31.000 Wohneinheiten auf Mietwohnungen, 2023 sogar rund 36.000 (+ 16 % von 2020 bis 2023). Die Förderzahlen sind seit 2020 insbesondere im Bereich Modernisierung von Mietwohnungen deutlich gestiegen, sowohl anteilig am gesamten Förderergebnis als auch in absoluten Zahlen. Die Förderung des Mietwohnungsneubaus bleibt mit ungefähr der Hälfte der geförderten WE aber der absolute Schwerpunkt des sozialen Wohnungsbaus.

Die geförderten Wohneinheiten im selbstgenutzten Wohneigentum sind im Zeitverlauf insgesamt deutlich zurückgegangen (von rund 11.000 WE auf rund 8.600 WE), am geringsten noch im Bereich des Neubaus um circa ein Drittel. Im Gegensatz zum Mietwohnungsbereich dominieren beim selbstgenutzten Wohneigentum Modernisierungen quantitativ über den Neubau. Die Zahl geförderter Wohnheimplätze ist mit Werten zwischen rund 2.300 und 4.900 Wohneinheiten den größten Schwankungen ausgesetzt.

Tabelle 2
Geförderte Wohneinheiten 2020 bis 2023

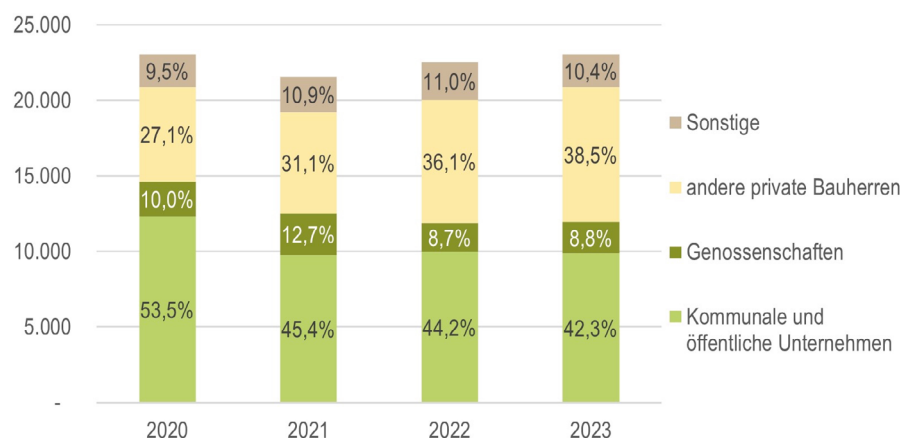
Geförderte Wohneinheiten	2020		2021		2022		2023	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
insgesamt	45.033	100 %	44.880	100 %	41.066	100 %	49.591	100 %
Mietwohnungen	31.069	69,0 %	30.661	68,3 %	31.594	76,9 %	36.051	72,7 %
– Neubau	23.069	51,2 %	21.582	48,1 %	22.602	55,0 %	23.115	46,6 %
– Modernisierung	4.920	10,9 %	5.894	13,1 %	5.806	14,1 %	8.045	16,2 %
– Erwerb von Belegungsbindungen	3.080	6,8 %	3.185	7,1 %	3.186	7,8 %	4.891	9,9 %
Selbstgenutztes Wohneigentum	11.013	24,5 %	9.377	20,9 %	7.181	17,5 %	8.611	17,4 %
– Neubau	1.908	4,2 %	1.639	3,7 %	1.488	3,6 %	1.264	2,5 %
– Erwerb und Modernisierung	3.129	6,9 %	2.282	5,1 %	2.422	5,9 %	4.099	8,3 %
– Modernisierung	5.976	13,3 %	5.456	12,2 %	3.271	8,0 %	3.248	6,5 %
Wohnheimplätze	2.827	6,3V %	4.748	10,6 %	2.291	5,6 %	4.928	9,9 %
Sonstiges	124	0,3V %	94	0,2 %	0	0,0 %	1	0,0 %

Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2020–2023, Anlage 5, VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022, Anlage K4. Hinweis: Darstellung inklusive des Anteils der Fördergegenstände und prozentuale Veränderung im Zeitverlauf. Im Jahr 2022 werden die Förderergebnisse auf Grundlage der Anlagen zur VV SWB und VV Klima SWB kombiniert dargestellt. Stand: 07. Oktober 2024.

Neben den reinen Summen werden in Tabelle 2 die Anteile der einzelnen Förderbereiche an der Gesamtzahl ausgewiesen. Es wird deutlich, dass die Zahl der neugebauten Mietwohnungen über die vier Betrachtungsjahre jeweils zwischen 46,6 % bis 55,0 % der geförderten Wohnungen ausmachen. Auf den gesamten Mietwohnungsbereich entfallen in allen vier Jahren mehr als zwei Drittel, 2022 sogar mehr als drei Viertel aller geförderten Wohnungen, während die Förderergebnisse im Bereich des selbstgenutzten Wohneigentums von 24,5 % im Jahr 2020 auf 17,4 % im Jahr 2023 zurückgehen.

Zusätzlich konnte im Verlauf der Jahre bis 2023 beobachtet werden, dass im Neubau von Mietwohnungen vermehrt andere Anbietergruppen tätig sind (siehe Abbildung 12). So kommt mittlerweile ein größerer Anteil der Bauherren aus dem privaten Bereich (Anstieg von 27,1 % in 2020 auf 38,5 % in 2023), während die kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen in dieser Betrachtung eine rückläufige Präsenz haben. Dies unterstreicht die in Kapitel 3.4 beschriebene Wohnungsmarktlage und die Rahmenbedingungen, die einen direkten Einfluss auf die Finanzierungsstrategien privater Wohnungsunternehmen entfalten, und unter denen sich die Konditionen im sozialen Wohnungsbau als attraktiv darstellen.

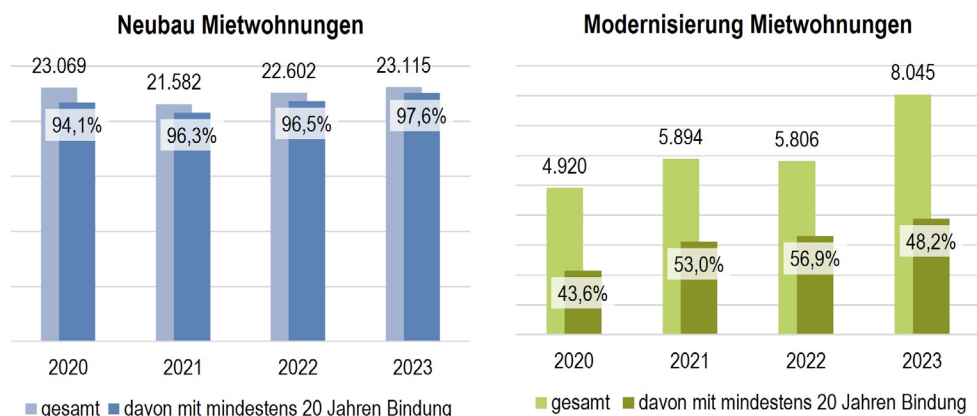
Abbildung 12
Neubau von Mietwohnungen nach Art der Bauherren



Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2020–2023, Anlage 5, VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022, Anlage K4. Stand: 07. Oktober 2024

Die Förderergebnisse zeigen weiterhin, dass die meisten Mietwohnungen durch die Förderung mit einer Bindung von mindestens 20 Jahren belegt werden (in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen sogar ausschließlich). In der Betrachtung über alle Länder beträgt der Anteil längerer Bindungen (hier: mindestens 20 Jahre) an den neugebauten Mietwohnungen deutlich über 90 % (Abbildung 13). Im Jahr 2023 wurde mit 97,6 % der höchste Wert erreicht. Über den Betrachtungszeitraum hinweg konnte auch für die Modernisierungsförderung von Mietwohnungen im Schnitt rund jede zweite Wohnung für mindestens 20 Jahre gebunden werden, auch wenn der Anteil 2023 wieder leicht auf 48,2 % zurückging – bei einem gleichzeitigen deutlichen Anstieg in absoluten Zahlen von circa 5.800 auf über 8.000 Förderfälle. Die mit dem Berichtswesen 2023 neu eingeführte Kategorie der Bindungsdauer von mindestens 30 Jahren verdeutlicht, dass der überwiegende Teil der Wohnungen auch diese längere Bindungsdauer erreicht (Neubau: 76,1 %, Modernisierung: 20,3 %).

Abbildung 13
Bindungsdauer von mindestens 20 Jahren im Mietwohnungsbereich



Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2020–2023, Anlage 5, VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022, Anlage K4. Hinweis: Für nicht alle Länder liegen Förderergebnisse vor. Stand 07. Oktober 2024.

Mit dem Berichtsjahr 2023 lässt sich der Neubau und die Modernisierung barrierearmer Wohnungen näher betrachten. Barrierearme Wohnungen werden differenziert in altersgerecht, barrierefrei und vollständig mit dem Rollstuhl befahrbar (rollstuhlgerecht). Dabei ist eine rollstuhlgerechte Wohnung auch altersgerecht (aber eine altersgerechte Wohnung nicht zwingend vollständig mit dem Rollstuhl befahrbar). Tabelle 3 zeigt die geförderten Mietwohnungen im barrierearmen Segment. Im Neubau wurden mit 16.455 Wohnungen etwa 71,2 % der Mietwohnungen altersgerecht bewilligt, darunter 14.602 (63,2 %) barrierefrei. Von diesen sind 388 (1,7 %) vollständig mit dem Rollstuhl befahrbar.²⁵ Von allen bewilligten Modernisierungsmaßnahmen zielen 1.278 (15,9 %) auf altersgerechte Modernisierungen ab, darunter 468 WE (5,8 %) mit dem Ziel der Barrierefreiheit. 55 Wohnungen (0,7 %) werden so modernisiert, dass sie vollständig mit dem Rollstuhl befahrbar sind.

Tabelle 3
Geförderte Mietwohnungen im barrierearmen Segment

Wohneinheiten	Neubau	% an Neubau	Modernisierung gesamt	% an Modernisie- rung gesamt
Wohnungen gesamt	23.115		8.045	
darunter altersgerecht	16.455	71,2%	1.278	15,9%
darunter barrierefrei	14.602	63,2%	468	5,8%
darunter rollstuhlgerecht	388	1,7%	55	0,7%

Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2023, Anlage 5. Stand: 07. Oktober 2024

²⁵ Diese Werte sind nicht addierbar, wie bereits beschrieben. In den rund 14.000 altersgerechten Wohnungen sind die rund 12.000 barrierefreien Wohnungen enthalten. Hier werden immer höhere Ansprüche zusätzlich erfüllt.

Im selbstgenutzten Wohneigentum unterscheidet sich die Situation deutlich. Die Förderfälle in der Modernisierung dominieren über den Neubau, dies spiegelt sich auch in den Anzahlen barrierearmer Wohnungen wider. So sind 112 Neubauwohnungen altersgerecht (8,9%), darunter der Großteil barrierefrei (8,6%). Von den Modernisierungen sind mit 2.712 über ein Drittel altersgerecht (36,9%), darunter 31 barrierefrei (0,4%). Tabelle 4 bildet die geförderten Wohnungen im selbstgenutzten Wohneigentum im barrierearmen Segment ab.

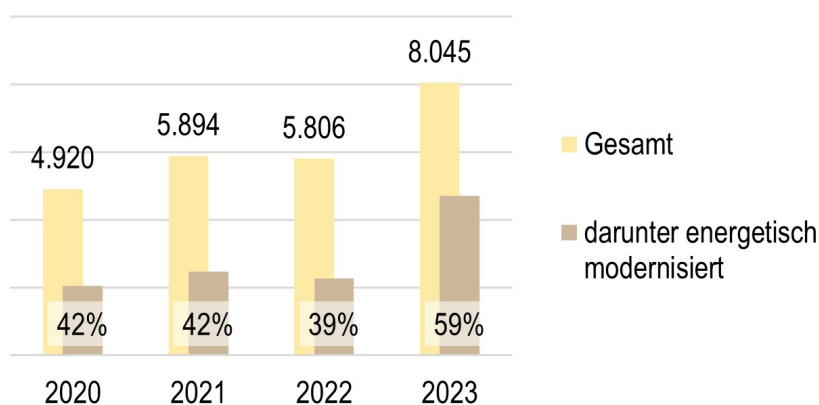
Tabelle 4
Geförderte Wohnungen im selbstgenutzten Wohneigentum im barrierearmen Segment

Wohneinheiten	Neubau	% an Neubau	Modernisierung gesamt	% an Modernisie- rung gesamt
Wohnungen gesamt	1.264		7.347	
darunter altersgerecht	112	8,9%	2.712	36,9%
darunter barrierefrei	109	8,6%	31	0,4%
darunter rollstuhlgerecht	1	0,1%	0	0,0%

Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2023, Anlage 5. Stand: 07. Oktober 2024

Eine weitere Betrachtungsebene ermöglicht sich durch die im Berichtswesen aufgeführten Förderfälle energetischer Anpassungen bei Bestandsinvestitionen. Die Anzahlen und Anteile energetischer Modernisierungen an den Modernisierungen von Mietwohnungen hat über den Zeitverlauf deutlich an Bedeutung gewonnen und insbesondere im Jahr 2023 Höchstwerte erreicht (Abbildung 14): Der Anteil der energetischen Modernisierungen von Mietwohnungen lag bei knapp zwei Dritteln. Dies lässt sich auch mit einer insgesamt veränderten Förderlandschaft für energetische Modernisierungen erklären.

Abbildung 14
Energetische Modernisierungen bei Mietwohnungen



Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2020–2023, Anlage 5, VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022, Anlage K4. Stand: 07. Oktober 2024

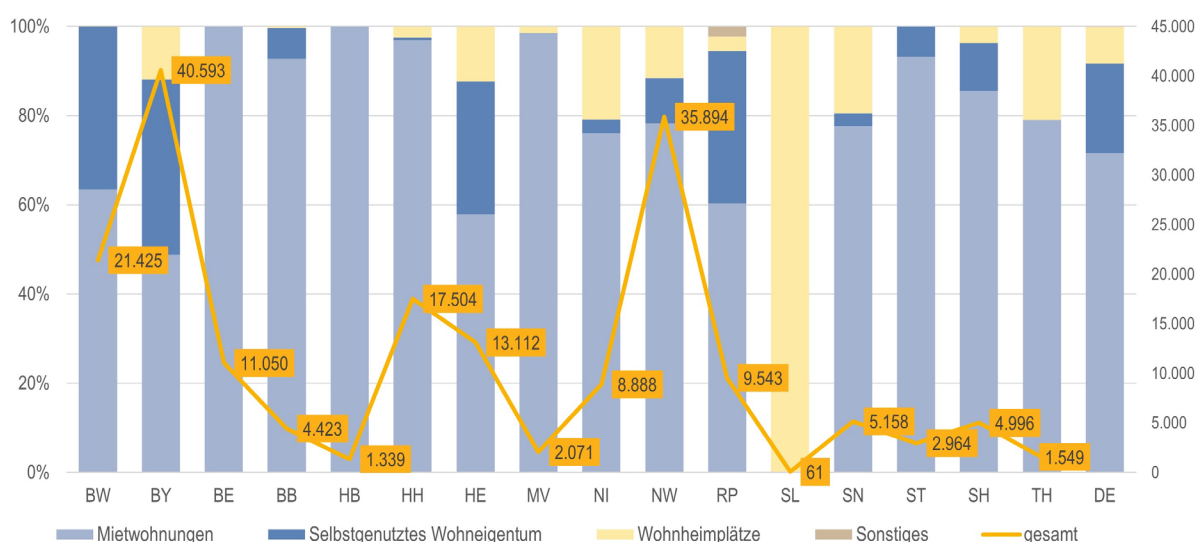
Die Betrachtung der durchschnittlich geförderten Wohnfläche je Wohneinheit im Neubau zeigt, dass die geförderten Wohneinheiten im selbstgenutzten Wohneigentum deutlich höhere Wohnflächen aufweisen. Dabei kann von einer etwa doppelt so großen Wohnfläche gesprochen werden. Im Durchschnitt liegen die geförderten Wohnungsgrößen im Mietwohnungsneubau in den betrachteten Jahren bei rund 64 m². Im selbstgenutzten Wohneigentum verschiebt sich die Kennzahl deutlich von durchschnittlich 127 Quadratmetern im Jahr 2020 auf 132 Quadratmeter 2023. Diese unterschiedlichen Ergebnisse sind insbesondere durch die Festsetzung von Wohnflächengrößen im gebundenen Mietwohnungsneubau zu erklären, vergleichbare verbindliche Wohnflächengrenzen gibt es in der Eigentumsförderung überwiegend nicht.

Schwerpunkte in der Förderung auf Mietwohnungen und Neubau

Im Kapitel Wohnungsmarktlage wurden die unterschiedlichen Voraussetzungen in den Ländern dargestellt, die differenzierten Ausgangslagen spiegeln sich in den Förderergebnissen wider. Die Abbildungen 15 und 16 unterscheiden nach Förderbereich (Miete/Eigentum) und nach Fördergegenstand (Neubau, Modernisierung etc.).

In den meisten Ländern ist der Mietwohnungsbereich stark dominierend, mit Anteilen von 75 % und mehr. Nur in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz wurden über die vier Jahre 2020 bis 2023 aufsummiert auch signifikante Anteile von annähernd zwei Fünfteln in anderen Förderbereichen gefördert (Abbildung 15). Vor allem selbstgenutztes Wohneigentum macht in diesen Ländern einen maßgeblichen Anteil aus. In den Ländern Berlin und Bremen wurden ausschließlich Mietwohnungen gefördert. Die höchste Anzahl an Wohnheimplätzen wurden in Bayern (4.817 WE) und Nordrhein-Westfalen (4.147 WE) gefördert. Das Saarland hat in den Jahren 2020 bis 2022 keine Wohneinheiten gefördert, 2023 dann 61 Wohnheimplätze.

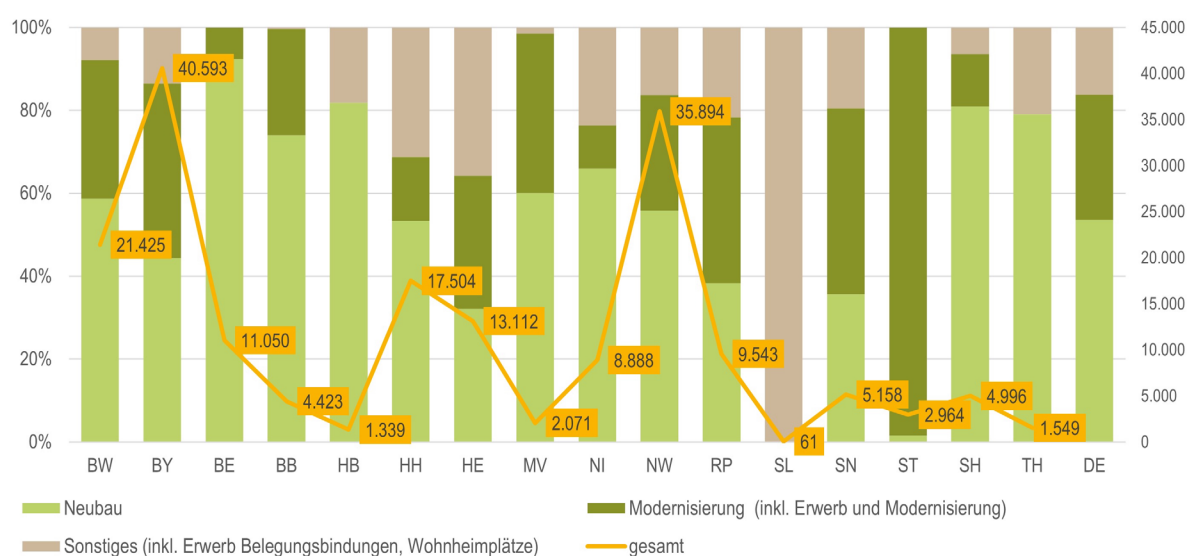
Abbildung 15
Wohneinheiten nach Förderbereich (2020 bis 2023 kumuliert)



Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2020–2023, Anlage 5, VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022, Anlage K4. Hinweis: Nicht für alle Länder liegen Förderergebnisse in allen Jahren vor. Stand: 07. Oktober 2024

Betrachtet man die geförderten Wohneinheiten nach Fördergegenstand (siehe Abbildung 16, kumulierte Werte der Jahre 2020–2023) zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. In vielen Ländern wird insbesondere Neubau gefördert, in Berlin und Thüringen kamen erst im Jahr 2023 Modernisierungen hinzu. In Sachsen-Anhalt wurde dagegen in allen vier Jahren fast ausschließlich Modernisierung gefördert. Auch bei weiteren Ländern nimmt diese Kategorie einen erheblichen Anteil ein, gerade im Zeitverlauf zeigt sich eine Zunahme des Fördergegenstandes Modernisierung. In der Betrachtung über die vier Jahre zeigen sich neben Konstanten auch deutliche Veränderungen: Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern haben ihre Schwerpunkte auf Neubau über die vier Jahre durch vermehrte Förderfälle im Bereich der Modernisierungen ergänzt. In Niedersachsen wurden im Jahr 2021 ein größerer Anteil von Wohnheimplätzen geschaffen (Teil der Kategorie Sonstiges). Für die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Berlin und Thüringen lassen sich über den Betrachtungszeitraum hinweg geringe Veränderungen feststellen, dennoch zeigt sich auch hier eine Zunahme der Relevanz von Modernisierungen sowie der Kategorie Sonstiges (inkl. Erwerb von Belegungsbindungen, Wohnheimplätze).

Abbildung 16
Wohneinheiten nach Fördergegenstand (2020 bis 2023 kumuliert)



Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2020–2023, Anlage 5, VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022, Anlage K4. Hinweis: Nicht für alle Länder liegen Förderergebnisse in allen Jahren vor. Stand: 07. Oktober 2024

Deutlicher Anstieg der Fördermittel zwischen 2020 und 2023

Als veranschlagte Finanzierungsmittel der Gesamtinvestition werden in den Anlagen zur VV SWB die Mittel verstanden, die durch Bund und Länder für die Förderung eingesetzt werden. Sie werden im Berichtswesen in Zuschüsse, Zinssubventionen und Darlehen differenziert. In den folgenden Betrachtungen werden nur Zuschüsse und Zinssubventionen berücksichtigt, da als Fördermittel ausschließlich gewährte Zuschüsse und Zinssubventionen für zinsverbilligte Darlehen angerechnet werden. Das Ausreichen eines Darlehens an sich wird hier nicht als Teil der Fördermittel betrachtet, da die Mittel perspektivisch wieder zurückfließen. Entsprechend umfasst der Begriff Fördermittel Zuschüsse und Zinssubventionen.

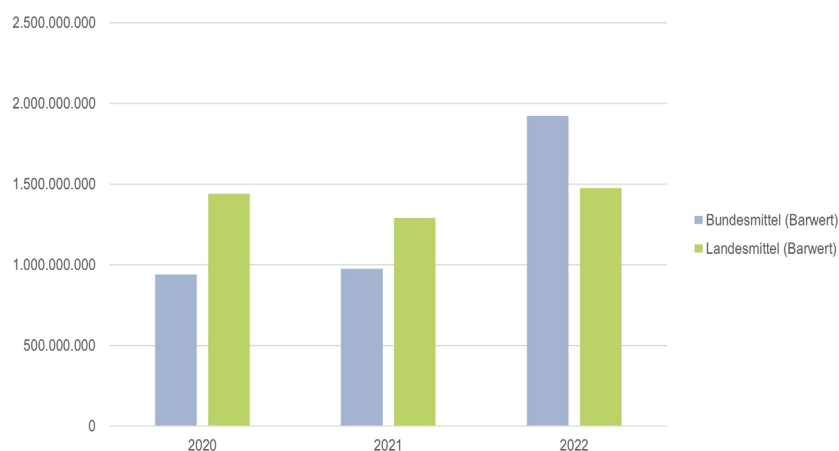
Die Höhe der eingesetzten Fördermittel lag im Jahr 2023 bei gut 6,4 Mrd. Euro – sie haben sich damit im Vergleich zu 2022 verdoppelt (nominale Betrachtung in Anlage 5). Der Anstieg der insgesamt eingesetzten Mittel seit 2020 um knapp 285 % ist unter anderem auf die Erhöhung der Finanzhilfen des Bundes in den letzten Programmjahren zurückzuführen (2020/2021: jeweils 1 Mrd. Euro an Bundesmitteln für den sozialen Wohnungsbau; 2022: insgesamt 2 Mrd. Euro, darunter 1 Mrd. Euro für den klimagerechten sozialen Wohnungsbau; 2023: 2 Mrd. Euro²⁶).

Allein durch die Bundesmittel kann der Anstieg der nominalen Fördermittel aber nicht erklärt werden. So ist der insbesondere im Jahr 2023 deutliche Anstieg der nominalen Fördermittel vor allem auf einen massiven Anstieg der berechneten Höhe der nominalen Zinssubventionen zurückzuführen. Der Grund dafür sind die insbesondere von 2022 auf 2023 (aufgrund der durch die EZB angehobenen Leitzinsen und entsprechend der Basiszinsen) deutlich erhöhten Marktzinsen (vgl. Abbildung 8 in Kapitel 3.4), die in den Ländern im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung weiterhin auf ein Minimum subventioniert werden.

Dabei sind aber zwei Besonderheiten bei der Berechnung zu beachten: Erstens bedeutet die Berechnung der Subventionshöhe/der Wert des Zinsvorteils auf Grundlage von Marktzinsen (siehe auch VV SWB 2023 Anlage 1), dass die Zinssubventionen im Berichtswesen den Vorteil eines vergünstigten Darlehens für den Fördernehmer abbilden. Hinter den betrachteten bundesweiten Werten liegen aber sehr unterschiedliche Ländersysteme, die letztlich auch mit einem anderen Aufwand vonseiten der Länder hinterlegt sind, aber gleich berechnet werden (revolvierender Fond, Stammkapital der Förderbank etc.). Zweitens handelt es sich um nominale Werte, wodurch insbesondere die über viele Jahre wirkenden Zinssubventionen deutlich stärker ins Gewicht fallen als Zuschüsse zu Beginn des Projekts.

Um diese Ungleichbehandlung der Förderarten auszugleichen, wird zur Berechnung der Kofinanzierung der Länder eine barwertige Betrachtung auf Grundlage von Anlage 4 der VV herangezogen. Dabei zeigt sich, dass in den Programmjahren 2020 und 2021 der Mitteleinsatz der Länder die Bundesmittel im Barwert deutlich übertroffen hatten. Der Verdopplung der Bundesmittel im Programmjahr 2022 sind die Länder allerdings nur in geringem Umfang mit eigenen Erhöhungen gefolgt (Abbildung 17). Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Einführung der sog. „Klimamilliarde“ relativ kurzfristig vorgenommen wurde. Vorläufige Zahlen für die Programmjahre 2023 und 2024 zeigen, dass die Länder ihre Mittel deutlich angehoben haben, so dass jeder Euro des Bundes wieder mit deutlich mehr als einem Euro Landesmittel kofinanziert wird.

Abbildung 17
Bundes- und Landesmittel in den Programmjahren 2020 bis 2022 (Barwerte)



Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2020–2023, Anlage 4, VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022, Anlage K3. Stand: 07. Oktober 2024.

²⁶ Sowie weitere 500 Mio. Euro Finanzhilfen im Zuge der Verwaltungsvereinbarung Junges Wohnen.

Fast vier Fünftel der Fördermittel jährlich für den Neubau von Mietwohnungen

Das oben beschriebene Verhältnis der Anzahl von geförderten Neubauwohnungen zu Modernisierungen verschiebt sich bei der Verteilung der Fördermittel weiter Richtung Neubauwohnungen: Fast vier Fünftel der Fördermittel fließen jährlich in den Neubau von Mietwohnungen. Auf Fördermaßnahmen im Bereich des selbstgenutzten Wohneigentums entfällt lediglich weniger als ein Zehntel der Fördermittel pro Jahr (Neubau und Modernisierung). In der strukturellen Betrachtung bleiben die Förderschwerpunkte bezüglich der Zuschüsse und Zinssubventionen konstant. Kleinere Veränderungen gibt es in einem leichten Anstieg des Bereichs Erwerb und Modernisierung von selbstgenutztem Wohnraum im Jahr 2023. Das bedeutet: Die eingesetzten Mittel steigen insgesamt, verteilen sich aber über die vier Jahre und die Länder ähnlich auf die einzelnen Fördergegenstände und -bereiche. Dies unterstreicht die Stabilität des Fördergeschehens und eines kontinuierlichen Förderangebots über die Jahre.

Anstieg der Gesamtkosten beim Mietwohnungsneubau

Im Berichtssystem zur VV SWB und VV Klima SWB wird neben der Anzahl der geförderten Wohneinheiten auch über die veranschlagten Gesamtkosten berichtet (Kostengruppen 100-800 nach DIN 276²⁷). Insbesondere unter den Rahmenbedingungen stark steigender Baukosten sind sie eine wichtige Information zur Einordnung der eingesetzten Fördermittel und der damit erreichten Förderzahlen (in WE). Zudem zeigen sie den Anteil der durch weitere Akteure investierten Mittel an, die in den geförderten Wohnungsbau fließen.

Tabelle 5
Veranschlagte Gesamtkosten für Neubau-Mietwohnungen

Jahr	insgesamt	pro m ²
	in Mio. €	in €/m ²
2020	5.756,0	3.862
2021	5.980,9	4.285
2022	6.863,2	4.860
2023	7.345,1	4.918

Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2020–2023, Anlage 5, VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022, Anlage K4. Stand: 07. Oktober 2024.

Tabelle 5 bildet die veranschlagten Gesamtkosten für den Neubau von Mietwohnungen im Zeitverlauf 2020 bis 2023 ab. Die veranschlagten Gesamtkosten – und damit zumindest näherungsweise die durch die Förderung ausgelösten Investitionen – nehmen insgesamt zu, sie sind im Bereich Neubau von Mietwohnungen um rund 27,6% gestiegen, bei ähnlicher Anzahl an geförderten Wohneinheiten (2020–2023). Das spiegelt insbesondere die stark steigenden Bau- und Finanzierungskosten wider, die eine große Herausforderung für den Wohnungsneubau darstellen. Die veranschlagten Gesamtkosten sind insgesamt gestiegen, zeigen jedoch nicht die sprunghafte Veränderung von 2022 auf 2023, da hier die stark gestiegenen Finanzierungskosten nicht bzw. nicht vollständig einfließen.

²⁷ Die Festlegung der nach DIN 276 zu erfassenden Kostengruppen 100-800 führt dazu, dass die veranschlagten Gesamtkosten bei Modernisierungsvorhaben oder auch dem Erwerb von Belegungsbindungen nicht adäquat angegeben werden können.

Besonders deutlich werden die Kostensteigerungen bei der Betrachtung der veranschlagten Gesamtkosten je Quadratmeter. Da die Förderung in den Ländern aber jährlich in sehr unterschiedliche Projekte fließen kann, können zumindest teilweise auch andere Strukturveränderungen hierfür verantwortlich sein. Zusätzlich ist zu beachten, dass in die Ergebnisse von 2022 auch die mithilfe der Finanzhilfen für den klimagerechten sozialen Wohnungsbau geförderten Fälle eingehen, die aufgrund ihrer Anforderungen ggf. höhere Standards und damit auch höhere Kosten aufweisen. Dies setzt sich aufgrund gestiegener Anforderungen an den Neubau allgemein auch 2023 fort, mit jedoch deutlich abgeschwächter Veränderung.

Zwischenfazit

Zusammenfassend ist den Förderergebnissen zu entnehmen, dass der Fokus der Wohnraumförderung eindeutig auf Mietwohnungen liegt. In den meisten Ländern wird hierbei stärker auf den Neubau gesetzt, in einigen auf die Modernisierung bestehender Wohnungen. Es lässt sich erkennen, dass die Länder sehr individuelle Schwerpunkte in der Förderung setzen. Insgesamt entspricht dies den Zielen der Finanzhilfe, deutlich mehr Wohnraum für die Zielgruppen zu schaffen, die den sehr unterschiedlichen lokalen und regionalen Bedarfen Rechnung tragen.

6.2 Analytische Abgrenzung des Effekts der Bundesmittel

Ziel der Finanzhilfe ist es, dass mehr miet- und belegungsgebundener Wohnraum geschaffen wird, und dass einkommensschwächere Haushalte beim Erwerb von Wohneigentum unterstützt werden. Um zu prüfen, ob dieses Ziel erreicht werden konnte, wird im Folgenden die Wirkung der Bundesmittel auf die Wohnraumförderung quantifiziert. Dazu wird abgeschätzt, wie die Förderergebnisse ohne die Bundesfinanzhilfen ausgesehen hätten. Mit Hilfe der Anlage 4 VV SWB wird der hypothetische Anteil der Bundesfinanzhilfen an den durch Bund und Länder eingesetzten Zuschüssen und Zinssubventionen für die Fördergegenstände Wohnungsbau einschließlich Ersterwerb sowie Modernisierung berechnet.²⁸ Mithilfe dieses Anteils lässt sich die Wirkung der Finanzhilfen auf die Wohnraumförderung hypothetisch bestimmen. Dabei muss unter anderem beachtet werden, dass die Länder die Wohnraumförderung ohne Bundesfinanzhilfen womöglich anders ausgestalten würden. Die tatsächlichen Effekte gehen über diesen rein quantitativen Ansatz hinaus, in einem weiteren Schritt wird dies qualitativ bewertet.

6.2.1 Quantitative Abschätzung der Wirkung der Finanzhilfe

Inhalt des Kapitels ist die Abschätzung des quantitativen Effekts der Bundesmittel sowie darauf basierende weitere Einschätzungen und Interpretationen. Die Kernindikatoren der analytischen Betrachtung werden in Tabelle 6 dargestellt. Die Höhe der insgesamt eingesetzten Mittel von Bund und Ländern steigt von knapp 2,4 Mrd. Euro im Programmjahr 2020 auf gut 3,4 Mrd. Euro für das Programmjahr 2022 an (Barwert). Da die Bundesmittel nur für die Fördergegenstände Wohnungsbau einschl. Ersterwerb und Modernisierung eingesetzt werden können, beschränken sich die weiteren Analysen auf diese Bereiche. Die dort von Bund und Ländern eingesetzten Mittel verzeichnen ebenfalls einen deutlichen Anstieg (von knapp 2,2 Mrd. Euro auf knapp 3,2 Mrd. Euro). Gleiches gilt für die Höhe der eingesetzten Bundesmittel, die von knapp 1 Mrd. Euro in den Programmjahren 2020 und 2021 auf knapp 2 Mrd. Euro für das Programmjahr 2022 angestiegen sind. Das in Tabelle 6 aufgeführte Volumen der Bundesmittel weicht von den nominal vom Bund zur Verfügung gestellten Programmmitteln (1 Mrd. Euro für 2020 und 2021, 2 Mrd. Euro für 2022) leicht nach unten ab. Dies liegt erstens darin begründet, dass Barwerte betrachtet werden, und zweitens, dass die Mittel nicht vollständig gebunden werden konnten. Setzt man den Anteil der Bundesmittel ins Verhältnis zu den durch Bund und Länder

²⁸ Für die Berechnung wurden die Angaben der Länder zu den durch Bewilligungen oder bindende Vorbescheide gebundenen Mittel (Anlage 4, II.) als Barwerte zugrunde gelegt. Die Berechnung des Barwerts ist in den VV SWB in Anlage 1 ausgeführt.

insgesamt für die Fördergegenstände Wohnungsbau einschl. Ersterwerb und Modernisierung eingesetzten Zuschüssen und Zinssubventionen, so zeigt sich ein Anstieg von 42,7 % im Programmjahr 2020 auf 60 % im Programmjahr 2022.²⁹ Der Anteil der Bundesmittel ist für die hier betrachteten Fördergegenstände gestiegen. Bezieht man diese Anteile auf die in den entsprechenden Programmjahren geförderten Wohneinheiten (2020 bis 2022: 120.066 WE, siehe Tabelle 6), ergeben sich für den Gesamtzeitraum insgesamt rund 59.270 Wohneinheiten, die durch die Bundesfinanzhilfen theoretisch mehr gefördert werden konnten (zwischen rund 16.900 und 23.600 Wohneinheiten pro Programmjahr). Die Verdopplung der Bundesmittel im Programmjahr 2022 hat dazu geführt, dass sich die berechnete Anzahl der durch Bundesmittel geförderter Wohneinheiten im Vergleich zum Programmjahr 2021 um 39,5 % erhöht hat.

Insgesamt ist die Anzahl geförderter Wohneinheiten in den Fördergegenständen Wohnungsbau und Modernisierung im Programmjahr 2021 bei ähnlichem Mitteleinsatz zunächst gesunken und erreichte trotz massivem Mittelanstieg im Programmjahr 2022 nicht wieder auf das Niveau von 2020. Ein Grund für die Steigerung des erforderlichen Fördervolumens pro Wohneinheit dürften unter anderem die im Jahr 2022 erneut gestiegenen Baukosten und die de facto im Fördervolumen abgebildeten Zinssteigerungen sein (vgl. dazu Kapitel 6.1). Für das Programmjahr 2022 ist zudem zu beachten, dass neben der Finanzhilfe sozialer Wohnungsbau auch die Finanzhilfe klimagerechter sozialer Wohnungsbau mitbetrachtet wird. Dies führt einerseits zu einer Erhöhung der Mittel insgesamt sowie andererseits zu einem Anstieg des Standards im sozialen Wohnungsbau und damit auch zu höheren Kosten. Nichtsdestotrotz lassen die Zahlen auch darauf schließen, dass die Länder ihre Förderkonditionen den veränderten Gegebenheiten angepasst haben, um die Subventionswirkung der Programme zu erhalten.

Tabelle 6
Kernindikatoren zur Abgrenzung der Wirkung der Finanzhilfe (Barwert)

Indikator	Programmjahr 2020	Programmjahr 2021	Programmjahr 2022
Höhe der eingesetzten Mittel (Barwert, Bund, Land)	€ 2.379.379.085	€ 2.265.143.295	€ 3.398.639.390
<u>darunter</u> für die Fördergegenstände Wohnungsbau einschl. Ersterwerb und Modernisierung	€ 2.200.233.536	€ 2.125.821.775	€ 3.207.022.585
Höhe der eingesetzten Bundesmittel nur für die Fördergegenstände Wohnungsbau einschl. Ersterwerb und Modernisierung einsetzbar	€ 940.236.126	€ 975.479.277	€ 1.924.310.986
Anzahl der bewilligten/geförderten Wohneinheiten für die Fördergegenstände Wohnungsbau einschl. Ersterwerb und Modernisierung	WE 43.811	WE 36.896	WE 39.359
Anteil der Bundesmittel an den eingesetzten Mitteln für die Fördergegenstände Wohnungsbau einschl. Ersterwerb und Modernisierung	42,7 %	45,9 %	60,0 %
Anzahl der hypothetisch durch Bundesmittel geförderten WE*	WE 18.722	WE 16.931	WE 23.617

Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2020, Anlage 4, 2. Jahr, Bereich II, 2021; Anlage 4, 2. Jahr, Bereich II, 2022; Anlage 4, 2. Jahr, Bereich II. Eigene Berechnung (07.10.2024). *Da es sich hier um eine quantitative Abschätzung handelt, werden die Zahlen im Folgenden gerundet verwendet.

²⁹ Bei Betrachtung des Anteils der Bundesmittel an allen eingesetzten Landesmitteln reduziert sich der Anteil der Bundesmittel auf 39,4 % im Programmjahr 2020, 42,8 % im Programmjahr 2021 und 52,6 % im Programmjahr 2022.

Differenzierung nach Förderbereichen

Die Datenbasis zu den durch Bund und Länder eingesetzten Mitteln in Anlage 4 VV SWB lässt nur eine Differenzierung zwischen Wohnungsbau einschl. Ersterwerb und Modernisierung von Wohnraum zu (ohne erweiterte Betrachtung von Miete und Eigentum).³⁰ Eine aufgeschlüsselte Betrachtung der einzelnen Förderbereiche (Miete, Eigentum) soll daher im nächsten Schritt mithilfe von Informationen über die Verteilung der Fördergegenstände nach Eigentum und Miete aus Anlage 5 VV SWB erfolgen. Dabei ist der abweichende Zeitbezug der Anlagen 4 und 5 VV SWB zu berücksichtigen: Während sich Anlage 4 auf das Programmjahr bezieht, beziehen sich die Werte der Anlage 5 auf das Kalenderjahr (Kapitel 2.3, siehe Abbildung 3). Eine überschlägige Gegenüberstellung der Ergebnisse der beiden Anlagen zeigt jedoch, dass die Verteilung der Fördergegenstände in einem Kalenderjahr eine gute Annäherung an die entsprechende Verteilung im Programmjahr sein dürfte.³¹

Überträgt man die Verteilung der Förderbereiche Miete und Eigentum über die Jahre 2020 bis 2023 aus Anlage 5 auf die theoretisch durch Finanzhilfen geförderten Wohneinheiten (2020, 2021, 2022: rund 59.270, Anlage 4) ergeben sich folgende Schätzungen (Tabelle 7): Durch die Bundesfinanzhilfen konnte zusätzlich der Neubau von rund 38.470 Sozialmietwohnungen gefördert werden, wovon rund 36.990 Wohnungen mit einer Bindungsdauer von mindestens 20 Jahren belegt wurden. Darüber hinaus konnten rund 10.500 Mietwohnungen zusätzlich modernisiert werden. Im Bereich selbstgenutztes Eigentum konnten durch die Bundesfinanzhilfen rund 2.680 Wohneinheiten im Neubau und 7.640 Modernisierungsmaßnahmen zusätzlich gefördert werden.

Tabelle 7

Geschätzte Verteilung der rund 59.290 durch Bundesmittel geförderten Wohneinheiten (gerundet)

Differenzierung der 59.290 rechnerisch durch Bundesmittel geförderten Wohneinheiten	Prozentuale Verteilung aus Anlage 5	Wohneinheiten (Schätzung)
Neubau gesamt	69 %	41.150
– Miete	65 %	38.470
<i>darunter mindestens 20 Jahre Bindung</i>	62 %	36.990
– Eigentum	5 %	2.680
Modernisierung gesamt	31 %	18.140
– Miete	18 %	10.500
– Eigentum	13 %	7.640
gesamt		59.290

Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2020–2023, Anlage 5, VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022, Anlage K4. Hinweis: Schätzung, s. Text.
Stand: 07. Oktober 2024

³⁰ Dies wurde mit der VV SWB 2023 ergänzt, liegt aber für die aktuelle Analyse noch nicht vor (Stand 21. Juni 2024).

³¹ So entfallen über den Betrachtungszeitraum in Anlage 5 bspw. rund vier Fünftel auf die Förderung von Mietwohnungen (Neubau (50 %) und Modernisierungen (14 %)) und selbstgenutztes Eigentum (Neubau (4 %) und Modernisierungen (10 %)). In Anlage 4 vereinen die Fördergegenstände Wohnungsbau einschließlich Ersterwerb und Modernisierung rund 87 % auf sich.

Hypothetisch durch Bundesmittel geförderte Wohneinheiten in den Ländern

Zur näherungsweisen Berechnung der durch Bundesmittel geförderten Wohneinheiten in den Ländern wird der Anteil der Bundesmittel an den eingesetzten Mitteln von Bund und Ländern³² in Wohneinheiten umgerechnet. In den Anteilen der Bundesmittel an den insgesamt eingesetzten Mitteln gibt es zwischen den Ländern große Schwankungen. So liegt der Anteil der Bundesmittel in den Programmjahren 2020 bis 2022 beispielsweise in Hamburg, Berlin und Bayern unter 40 % der für die Fördergegenstände Wohnungsbau einschließlich Ersterwerb und Modernisierung³³ eingesetzten Mittel. Dies bedeutet, dass diese Länder im Betrachtungszeitraum einen besonders hohen Anteil eigener Mittel für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt haben.

Auf Grundlage der Anteile der Bundesmittel an den eingesetzten Mitteln in den Fördergegenständen Wohnungsbau einschließlich Ersterwerb und Modernisierung lässt sich auch für die einzelnen Länder hypothetisch abschätzen, wie viele Wohneinheiten durch die Bundesmittel zusätzlich gefördert werden konnten (Tabelle 8). Es ist zu beachten, dass diese Einzelwerte in Summe nicht den oben errechneten Gesamtwert auf Bundesebene ergeben (Tabelle 6). Dies liegt daran, dass in der bundesweiten Berechnung die unterschiedlichen Strukturen in den Ländern nicht ausreichend berücksichtigt werden können, da es sich um eine überschlägige Betrachtung handelt.

Tabelle 8
Hypothetisch durch Bundesmittel geförderte Wohneinheiten in den Ländern

Länder	Programmjahr 2020	Programmjahr 2021	Programmjahr 2022
Baden-Württemberg	5.269	2.684	2.768
Bayern	3.040	2.949	4.932
Berlin	693	649	846
Brandenburg	469	608	649
Bremen	291	172	302
Hamburg	347	296	463
Hessen	1.177	786	2.172
Mecklenburg-Vorpommern	358	342	647
Niedersachsen	1.042	1.649	1.922
Nordrhein-Westfalen	5.085	4.683	6.136
Rheinland-Pfalz	1.178	1.127	1.122
Saarland	0	199	89
Sachsen	560	661	1.279
Sachsen-Anhalt	734	915	537
Schleswig-Holstein	453	407	738
Thüringen	497	293	105
Deutschland (gesamt)	18.722	16.931	23.617

Quelle: VV Sozialer Wohnungsbau 2020, 2021, 2022, jeweils Anlage 4, 2. Jahr, Bereich II. Eigene Berechnung. Stand: 07. Oktober 2024

³² Dabei ist zu beachten, dass hier der Anteil an den insgesamt eingesetzten Mitteln betrachtet wird. Im Gegensatz dazu errechnet sich die Mindest-Kofinanzierung gemäß VV Sozialer Wohnungsbau aus 30 % Landesmitteln im Verhältnis zu den Bundesmitteln (Barwert). Entsprechend stellen Anteile von über 70 % Bundesmitteln an den Gesamtmitteln keinen Widerspruch zur Mindest-Kofinanzierung dar.

³³ Auf diese Fördergegenstände beschränkt, erhöhen sich die Anteile der Bundesmittel an den Gesamtmitteln teilweise deutlich.

Exkurs: Gesamtwirtschaftliche Effekte des sozialen Wohnungsbaus

Die Wohnungsbaubranche ist ein relevanter Wirtschaftszweig und Motor des Wirtschaftswachstums. Zum Vergleich: Laut einer Studie des DIW ECON im Auftrag des Verbändebündnisses Wohnungsbau (vgl. DIW ECON 2024: 24 f.) hat die Wohnungsbaubranche höhere direkte und indirekte Beschäftigungseffekte als die Automobilbranche, welche häufig als wirtschaftsstärkste Branche wahrgenommen wird. Betrachtet man darüber hinaus die Bruttowertschöpfung, lassen sich die Branchen in ähnlicher Größenordnung verorten. Für den sozialen Wohnungsbau werden unter bestimmten Annahmen (22.000 bis 27.000 Fertigstellungen jährlich, 60 m² durchschnittliche Wohnungsgröße, 4.000 Euro durchschnittliche Quadratmeterkosten) Bruttowertschöpfungseffekte zwischen 6,6 und 8,1 Mrd. Euro abgeleitet. Hinzu werden Beschäftigungseffekte zwischen 80.590 und 98.910 Erwerbstätige veranschlagt sowie mit einem Steueraufkommen zwischen 1,7 und 2,1 Mrd. Euro gerechnet.

Weitere Abschätzungen zu Produktions- und Beschäftigungseffekten des sozialen Wohnungsbaus lassen sich auf Grundlage der Ergebnisse einer Studie von Kiel Economics (Forschungsprojekt des BBSR im Auftrag des BMWFS) aus dem Jahr 2022 vornehmen (vgl. BBSR 2022b). Nach den dort durchgeführten Modellrechnungen führt eine Bauinvestition von 1 Mrd. Euro im ersten Jahr zu einer Erhöhung des realen Bruttoinlandsprodukts von 1,68 Mrd. Euro und einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit von 23.800 Personen. Im Folgejahr lassen sich geringere Effekte abschätzen. Ein Stabilisierungseffekt kann sowohl durch die Anregung öffentlicher als auch privater Bauinvestitionen erreicht werden, wobei beide Bereiche gesamtwirtschaftlich etwa gleichermaßen dazu beitragen. Von diesen Eckwerten auf den sozialen Wohnungsbau hochgerechnet bedeutet dies, dass die Realisierung der 2020 bis 2022 angestoßenen Neubauinvestitionen in Höhe von knapp 17,0 Mrd. Euro (21,2 Mrd. Euro minus pauschalen Abschlag von 20 % für Grundstücke) eine Erhöhung des realen Bruttoinlandsprodukts in Höhe von knapp 28,5 Mrd. Euro und die Schaffung bzw. die Erhaltung von jährlich 135.000 Arbeitsplätzen ermöglichen. Der Effekt der Bundesmittel beträgt davon grob die Hälfte: Neubauinvestitionen in Höhe von rund 8,2 Mrd. Euro (10,2 Mrd. Euro minus pauschalen Abschlag von 20 % für Grundstücke) führen zur Erhöhung des realen Bruttoinlandsprodukts um rund 13,7 Mrd. Euro und zu einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit um rund 65.000 Arbeitsplätze jährlich.

Zwischenfazit

Das zentrale Ergebnis dieses Kapitels ist, dass durch die Bundesfinanzhilfen – unter den getroffenen theoretischen Annahmen – in den Programmjahren 2020 bis 2022 insgesamt rund 59.270 Wohneinheiten zusätzlich gefördert werden konnten. Diese quantitativ bestimmbare Wirkung der Bundesmittel ist nach Förderbereichen und Ländern differenziert. Sie stellt dabei nur eine Untergrenze dar und die Auswirkungen dürften deutlich darüber hinausgehen. Mit der im Exkurs dargestellten Perspektive wird deutlich, dass die Finanzhilfen über die Schaffung von mehr Wohnraum für die Zielgruppen hinausgehende Effekte evozieren. Das folgende Kapitel 6.2.2 ergänzt dies um weitere qualitative Betrachtungen.

6.2.2 Qualitative Abschätzung der Wirkung der Finanzhilfe

Neben den quantitativen Abschätzungen der Finanzhilfe bedarf es auch einer qualitativen Einordnung, um den gesamten Effekt der Bundesmittel umfassend darstellen zu können. Der angewendete methodische Ansatz anhand der Berichterstattung der Länder ermöglicht die Festlegung einer Untergrenze und beschreibt somit eine (rein mengenmäßige) Mindestwirkung. Die Wiedereinführung der Bundesfinanzhilfen hatte darüber hinaus auch positive Effekte auf den sozialen Wohnungsbau in Deutschland, die sich eher qualitativ beschreiben lassen.

Leitfunktion des Bundes

Durch die Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau und die dazugehörigen VVen konnte eine verbindliche Grundlage für den Einsatz der Bundesmittel für alle Länder geschaffen werden. Die Zulässigkeit der Fördergegenstände bezüglich des Mitteleinsatzes ist durch die Leitfunktion des Bundes unstrittig und die Einsatzbereiche in allen Ländern ähnlich, wodurch die Grundlage für eine Vergleichbarkeit zumindest grundsätzlich gegeben ist. Der Bund kann zudem den sozialen Wohnungsbau mit definieren, was sich auch in Förderprogrammen widerspiegelt (bspw. Programm Junges Wohnen). Die Leitfunktion des Bundes führt hierbei auch zu einer besseren Zielgenauigkeit für mehr Wohnungen mit Miet- und Belegungsbindung: Über die positive Wirkung auf die Höhe der insgesamt verfügbaren Fördermittel hinaus dürfte die Bereitstellung der Bundesfinanzhilfen auch Einfluss auf die Allokation der Mittel haben. So ist der Einsatz der Bundesfinanzhilfen gemäß der VV SWB im Mietwohnungsbereich zwingend mit einer Begründung oder Verlängerung einer Miet- und Belegungsbindung verknüpft. Einer solchen Zweckbindung unterlagen die Kompensationsmittel beispielsweise nicht. Im Ergebnis dürfte durch die Bundesfinanzhilfen auch ein größerer Anteil an Landesmitteln in mit Miet- und Belegungsbindung verknüpften Investitionen fließen.

Zusätzliche Mittel

Für die (Ko-)Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus durch die Länder ist die Bereitstellung der Bundesmittel eine wichtige argumentative Stütze und ein bedeutender Anreiz für die verstärkte Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Der Mechanismus der Kofinanzierung führt zum komplementären Einsatz von Landesmitteln. Aus der Befragung ergibt sich, dass ohne die Bundesfinanzhilfen nicht nur ebendieser Anteil in der Förderung fehlen würde, sondern zusätzlich mit den Bundesfinanzhilfen ein wichtiges Signal für die Relevanz des Themas und das Instrument gesetzt wird. Würde es diese nicht geben, so würde auch in Abwägung zu anderen Politikbereichen und insbesondere bei der Verteilung von Haushaltsmitteln auf Landesebene dem sozialen Wohnungsbau nicht der gleiche Stellenwert zugesprochen, wie er jetzt zu verzeichnen ist. So lassen sich durch die Bundesfinanzhilfen im Allgemeinen und die Mindest-Kofinanzierung im Speziellen insgesamt mehr Landesmittel mobilisieren.

Flexibilität in der Förderung der Länder

Darüber hinaus erhöhen die Bundeszuschüsse die Flexibilität der Landesförderungen. Zum aktuellen Zeitpunkt befinden sich die Investitionsbedingungen im Wohnungsbau insgesamt – und damit auch im sozialen Wohnungsbau – an einem Wendepunkt. In den letzten Jahren dominierten neben Baukostensteigerungen insbesondere die historisch niedrigen Zinsen und erschwerten dadurch klassische Förderanreize mithilfe zinsverbilligter Darlehen. Aktuell führt das gestiegene Zinsniveau bei weiterhin steigenden Baukosten dazu, dass die wirtschaftliche Umsetzung von bereits geplanten Bauvorhaben nicht realisiert werden können. Der soziale Wohnungsbau stellt mithilfe der Bundesfinanzhilfen ein Stabilitätsanker auch für den Bausektor dar.

Zusammengenommen zeigt dies, dass insbesondere der Zuschusscharakter der Bundesfinanzhilfen den Ländern Planungssicherheit und Flexibilität bietet, um die landeseigene Förderung an die sich regelmäßig ändernden Rahmenbedingungen anzupassen und die Attraktivität des sozialen Wohnungsbaus zu sichern.

Mit geringeren oder keinen Bundesmitteln würde es nach überwiegender Einschätzung der Länder³⁴ zu einem Rückgang der Bewilligungszahlen kommen. Dieser ergibt sich aus dann notwendigen Anpassungen der Förderung, da die landeseigenen Fördermittel bei gleichbleibenden Konditionen für deutlich weniger Bauvorhaben reichen würden. Wenn die Förderkonditionen verschlechtert werden würden, kann das unter Umständen dazu führen, dass die Wohnungsunternehmen und weiteren Förderempfänger Abstand vom sozialen Woh-

³⁴ Grundlage: Kurzbefragung der Länder im Zeitraum Oktober bis November 2022, siehe Anhang 1

nungsbau nehmen. Letztlich sind – aus Sicht der Länder – die Wohnungsbauziele von Bund und Ländern ohne Bundesfinanzhilfen nicht erreichbar.

Quartiersentwicklung und innovativer Wohnungsbau

Fördernehmer, wie beispielsweise kommunale Wohnungsunternehmen, fungieren in der Entwicklung neuer Quartiere häufig als verlässliche Partner der Kommunen. Durch die geförderten Projekte können so frühzeitig Akzente gesetzt und investive Entwicklungen vorangetrieben werden. Mit Blick auf eine nachhaltige Stadtentwicklung sichern die entsprechenden Förderungen frühzeitig die perspektivische soziale Mischung neuer Wohngebiete. Zudem werden so starke Akzente in Richtung weiterer (genossenschaftlicher oder privater) Investoren gesetzt, was die strukturelle Ausrichtung gerade größerer städtebaulicher Projekte betrifft. Angesichts völlig veränderter Rahmenbedingungen liefert diese Vorbildfunktion wichtige Impulse und Anlässe, Investments auch sozial nachhaltiger auszurichten. Anders als vielleicht in früheren Jahren zeichnen sich geförderte Projekte zudem mit innovativen Ansätzen und Vielfalt aus.

Auch im Bereich barrierearmen Neubaus und Modernisierungen nimmt der soziale Wohnungsbau und die Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau eine relevante Funktion ein. Der demografische Wandel führt dazu, dass jetzt und in Zukunft vermehrt Menschen Wohnraum benötigen, der möglichst barrierearm ausgestaltet wird. Das Bündnis bezahlbarer Wohnraum des Bundes hat dazu in der Präambel bekräftigt, dass der Abbau von Barrieren zu dem angestrebten Qualitätsstandard im Wohnungsbau allgemein gehört. Barrierefreie und altersgerechte Wohnungen kommen einer Vielzahl von Haushalten zugute, die im frei finanzierten Wohnungsbau mindestens sehr große Herausforderungen hätten, eine hinsichtlich der Ausstattung, Barrieren und Bezahlbarkeit passende, bedarfsgerechte Wohnung zu finden (ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Familien). Im sozialen Wohnungsbau einiger Länder werden bestimmte Kriterien barrierearmen Neubaus im sozialen Wohnungsbau bereits seit Jahren flächendeckend gefordert und sind entsprechend gängig. Mit dem sozialen Wohnungsbau – und den betrachteten Finanzhilfen des Bundes – werden barrierearme und dabei gleichzeitig bezahlbare Wohnungen geschaffen. Damit wird dringend benötigter Wohnraum errichtet, der am freien Markt nicht ausreichend entsteht.

7 Kohärenz und Nachhaltigkeit der Finanzhilfe

Die subventionspolitischen Leitlinien geben vor, dass die Finanzhilfe im Rahmen der Evaluierung auf ihre „Kohärenz mit den finanzpolitischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielsetzungen der Politik der Bundesregierung“ (vgl. Bundesregierung, 2021c: 54) zu überprüfen ist. Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung wird im Themenfeld Bauen und Wohnen ein deutlicher Schwerpunkt auf den Neubau gelegt. Für das „Wohnen der Zukunft“ werden Bezahlbarkeit, Klimaneutralität, Nachhaltigkeit und Barrierearmut als wichtige Merkmale festgehalten. Diese Ziele spiegeln sich auch im Bereich des Bauens und Wohnens der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021 (DNS) wider. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie orientiert sich an den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen (vgl. Bundesregierung, 2021c: 56–57, Tz. 175). Zu jedem der dort aufgeführten sogenannten 17 Sustainable Development Goals (SDGs) weist die DNS mindestens ein durch Indikatoren gestütztes deutsches Politikziel aus. Die Strategie beinhaltet 75 Indikatoren und Ziele in 41 Bereichen (vgl. Bundesregierung 2021b). Alle Subventionen sollen gemäß der Subventionspolitischen Leitlinien einer Nachhaltigkeitsprüfung unterliegen, die die Auswirkungen der Maßnahmen aus ökologischer, ökonomischer und sozialer Perspektive in den Blick nimmt (vgl. Bundesregierung, 2021c: 56, Tz. 173). Bei der Prüfung soll für jede Subvention dargelegt werden, welche langfristigen ökonomischen, ökologischen und sozialen Wirkungen diese entfalten, um eine ganzheitliche Bewertung vorzunehmen.

Im Zuge der Evaluierung wird der Frage nachgegangen, welche Beiträge zu den in der DNS festgelegten Indikatorenbereichen oder Zielen von der Subvention zu erwarten sind und wo sich gegebenenfalls Zielkonflikte ergeben können. Der Prüfung liegt eine überwiegend qualitative Beurteilung zugrunde (wie auch in den subventionspolitischen Leitlinien benannt) (vgl. Bundesregierung, 2021c: 56–57, Tz. 179).

Im Subventionsbericht wird die Nachhaltigkeit der Maßnahme wie folgt beurteilt:

„Die Maßnahme betrifft vor allem die Nr. 5 der Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern. Sie unterstützt insbesondere den Indikatorenbereich 11.3 – Wohnen.

Mit der Maßnahme werden Haushalte unterstützt, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Dabei werden durch die Förderung von Mietwohnraum insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen sowie Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Studierende, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen unterstützt. Durch die Förderung der Bildung selbst genutzten Wohneigentums werden insbesondere Familien und andere Haushalte mit Kindern sowie behinderte Menschen unterstützt“ (Bundesregierung, 2021c: 351).

Im Folgenden wird die Prüfung der drei als am relevantesten und aussagekräftigsten bewerteten SDGs vorgenommen. Auf eine ausführliche Beschreibung der Prüfung aller SDGs wird an dieser Stelle verzichtet, da einige der Indikatoren nur von sekundärer Relevanz sind und die Darstellung zu umfangreich wäre.³⁵ Relevante Indikatoren für die Nachhaltigkeitsprüfung der Bundesfinanzhilfe sind SDG 10: Weniger Ungleichheit, SDG 11: Nachhaltige Städte und Gemeinde sowie SDG 13: Maßnahmen zum Klimaschutz. Wirkungen bei den Indikatoren 8.2.a, 8.2.b und 8.2.c (Staatsverschuldung) werden dabei nicht ausgewiesen, da die Erfüllung öffentlicher Aufgaben per se kostenwirksam sind.

³⁵ Der Prüftabelle im Anhang kann die Prüfung aller 17 SDGs sowie zugehöriger Indikatoren entnommen werden.

SDG 10: Weniger Ungleichheit

Die Finanzhilfe SWB fällt in den Einflussbereich des Indikators Gini-Koeffizient des Einkommens nach Sozialtransfers (10.2). Dieser hat zum Ziel, die Ungleichverteilung der Einkommen in Deutschland bis 2030 dauerhaft unterhalb des EU-Wertes zu halten. Betrachtet wird hierfür die Höhe verfügbaren Haushaltseinkommen (inkl. Sozialtransfer) nach Abgaben. Die Finanzhilfe hat keinen direkten Einfluss auf den Gini-Koeffizienten. Dennoch trägt sie dahingehend zu einer Verringerung der Ungleichheit bei, als dass geringere Ausgaben für Wohnraum zu höheren verfügbaren finanziellen Mitteln nach Abzug der Wohnkosten führen. Aufgrund der Belegungsbindung entstehen zudem durch den sozialen Wohnungsbau vor allem für Haushalte mit geringeren Einkommen Entlastungseffekte. Aufgrund von Umzugsketten kann auch über den Erstbezug hinaus eine Versorgungswirkung für den lokalen Wohnungsmarkt entstehen. In einer Simulationsrechnung zeigen sich Hinweise, dass diese Versorgungswirkung beim sozialen Wohnungsbau gerade in angespannten Märkten besonders hoch sein kann (vgl. BBSR 2020). Die Finanzhilfe hat somit einen positiven Effekt auf die Verringerung der Ungleichheit.

SDG 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden

Im Bereich Nachhaltige Städte und Gemeinden stehen drei Indikatoren im Fokus: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (11.1a), Siedlungsdichte (11.1c) und Überbelastung durch Wohnkosten (11.3). In der Zieldefinition von Indikator 11.1a geht es um die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland bis 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag. Die Finanzhilfe SWB fördert unter anderem den Neubau von Wohnungen und kann damit zu einem Anstieg der Siedlungsfläche beitragen, insbesondere, wenn dafür extra neue Baufelder ausgewiesen werden. Dies würde dem Ziel der Reduzierung neuer Flächeninanspruchnahme entgegenlaufen. Einschränkend ist aber darauf hinzuweisen, dass in dieser Studie nicht untersucht wurde, ob durch die Finanzhilfe SWB wirklich zusätzliche Flächen beansprucht werden, oder ob auf diesen Flächen ansonsten beispielsweise freifinanzierter Wohnungsbau stattgefunden hätte. Eine abschließende Bewertung ist daher schwierig. Darüber hinaus werden zahlreiche Neubauvorhaben mit geförderten Wohnungen gezielt auf ehemaligen Brach- und Konversionsflächen umgesetzt, wobei erhöhte Aufwendungen hierfür von den Ländern zum Teil in der Bemessung der Förderung mitberücksichtigt werden. Weiterhin werden teilweise innerstädtische Vorhaben befördert, indem typischerweise höhere Bodenkosten in die Förderung einfließen.

Ein weiteres Ziel ist die effizientere Flächennutzung, um einer Verringerung der Siedlungsdichte entgegenzuwirken (Indikator 11.1c). Maßnahmen sind bspw. Nachverdichtung, Reduzierung von Leerständen oder Erhöhung der Baudichte. Die Finanzhilfe fördert neben dem erwähnten Neubau auch Modernisierung im Bestand und trägt so zu einer verlängerten Nutzbarkeit des Wohnraumes bei. Damit kann potenziellem Leerstand aufgrund mangelhafter Bausubstanz entgegengewirkt werden. Zudem tragen Geschosswohnungsbau und Wohnflächengrenzen im sozialen Wohnungsbau dazu bei, dass flächensparender Wohnraum errichtet und damit eine höhere Wohnflächensuffizienz erreicht werden. Daher ist die Finanzhilfe bezüglich dieses Indikators als positiv zu bewerten.

Mithilfe des Indikators 11.3 wird die finanzielle Überbelastung der Wohnhaushalte durch Wohnkosten beobachtet. Eine Überbelastung durch Wohnkosten liegt vor, wenn diese mehr als 40 % des verfügbaren Haushaltseinkommens ausmachen. Ziel ist es, bis 2030 den Anteil überbelasteter Haushalte auf 13 % zu begrenzen (vgl. destatis – Statistisches Bundesamt 2023b). Wie in Kapitel 3.4 bereits gezeigt wurde, sind insbesondere Haushalte, die nach 2019 in ihre Wohnungen gezogen sind, einer höheren Mietbelastung ausgesetzt. Neben Neuvermietungen fallen in diese Kategorie auch Erstbezüge von Neubauwohnungen, bei denen von einer höheren Einstiegsrente auszugehen ist. Der soziale Wohnungsbau kann positive Entlastungseffekte erzielen, da bezahlbarer Wohnraum – auch im Neubau – geschaffen wird.

SDG 13: Maßnahmen zum Klimaschutz

Der für die Prüfung relevante Indikator ist 13.1a Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen). Ziel ist eine schrittweise Reduktion der Treibhausgase um mindestens 65 % im Jahr 2030 und bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 % bis hin zur Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 (vgl. destatis – Statistisches Bundesamt 2023b). Der Gebäudesektor hat laut Schätzungen des Umweltbundesamtes 2023 rund 102 Millionen Tonnen CO₂ Emissionen in Deutschland verursacht und überschreitet damit die gemäß Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) erlaubte Jahresemissionsmenge um 1,2 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente (vgl. UBA – Umweltbundesamt 2024). Damit steht der Sektor an vierter Stelle der intensivsten Emittenten von Treibhausgasen in Deutschland nach der Energiewirtschaft, Industrie und Verkehr. Dies verdeutlicht, dass auch die Finanzhilfen indirekt auf die THG-Emissionen Einfluss nehmen: da der Neubau von Wohnungen gefördert wird und dabei THG emittiert wird, sowohl durch den benötigten Strom als auch durch die verbauten Rohstoffe.

Es besteht aber insofern Kohärenz mit den Zielen der Treibhausgasreduktion, als im sozialen Wohnungsbau die Förderung an den aktuellen Neubaustandard KfW 55 gekoppelt ist. Häufig bestehen darüber hinaus vielfach Förderangebote, die eine noch höhere Einsparung von Energie bewirken. Dazu trägt maßgeblich die zusätzliche Erhöhung der Bundesfinanzhilfen bei (Klima SWB 2022). Durch die Finanzhilfe SWB werden daher besonders energiesparende Bauweisen gefördert und vorangetrieben.

Die Finanzhilfe SWB fördert jedoch auch die Modernisierung bestehender Gebäude und hat in den letzten Jahren einen besonderen Fokus auf Klimaanpassung im Gebäudebereich gelegt. Dadurch wird auch zur THG-Reduktion beigetragen, da bspw. moderne Dämmung die Emissionen eines Wohnhauses verringern können. In dieser Studie wird jedoch nicht untersucht, ob und wie die Bauflächen ohne Finanzhilfe SWB bebaut worden wären. Daher lässt sich auch hier – obwohl der Fokus mit der Zielsetzung „deutlich mehr Sozialwohnungen zu bauen“ auf dem Neubau liegt – eine abschließende Bewertung nicht vornehmen.

Zwischenfazit

Aus den dargelegten Erläuterungen lässt sich ablesen, dass die Finanzhilfe insgesamt im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung positiv zu bewerten ist. Die Finanzhilfe SWB ist in ihrer Ausgestaltung und Zielformulierung zudem kohärent mit den übergeordneten politischen Zielen: Im Sinne der Bezahlbarkeit leisten die Bundesfinanzhilfen einen Beitrag zur Schaffung von miet- und belegungsgebundenen Wohnungen und damit ebenfalls zu bezahlbarem Wohnraum. Darüber hinaus wurde durch die VV Klima SWB ebenfalls der Aspekt der Klimaneutralität adressiert. Durch die optionale Verknüpfung mit weiteren klimaorientierten Förderprogrammen ist die Schaffung von bezahlbarem und klimaneutralem Neubau bzw. Modernisierung auch weiterhin möglich. Dem Ziel der Barrierearmut kommen die Bundesfinanzhilfen ebenfalls nach, in dem die Subventionen explizit auch für altersgerechten Neubau und Modernisierung eingesetzt werden dürfen. Außerdem sind langfristig positive ökologische und soziale Wirkungen zu erwarten. Eine Kohärenz mit anderen Förderprogrammen im Bereich Wohnungsbau, wie beispielsweise der Wohneigentumsförderung für Familien, ist insbesondere durch die im Regelfall zulässige Kombinationsmöglichkeit gegeben.

8 Transparenz und Monitoring

Die Transparenz einer Subvention ist danach zu bewerten, wie zugänglich die Informationen über sie für die Öffentlichkeit sind. Die regelmäßige Evaluierung von Subventionen trägt zu einer fortlaufenden Neubewertung bei und leistet einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Wirkungsorientierung öffentlicher Ausgaben. Wirkungsorientierung schafft Transparenz und bietet eine Grundlage, um die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns zu verbessern (vgl. Bundesregierung, 2021c: 51, Tz. 150). Im Zuge der Evaluierung sollen in diesem Kapitel unter anderem Regelmäßigkeit und Reichweite der öffentlichen Berichterstattung über die Finanzhilfe geprüft werden.

Des Weiteren wird in dieser Komponente das Monitoring der Subvention untersucht. Dabei geht es darum, wie gut eine Maßnahme im Zeitverlauf beobachtet wird. Ein gutes Monitoring kann einerseits die Qualität der Berichterstattung erhöhen, andererseits die Überprüfung der Wirksamkeit der Subvention erleichtern. Wichtiger Bestandteil eines Monitorings ist seine Datenlage. Daher wird weiterführend ermittelt, inwiefern die erhobenen und vorhandenen Daten eine Überprüfung zulassen, ob Subvention die erwünschten Erfolge erwirkt.

Rechtliche Grundlage zur Berichterstattung

Die Berichtspflicht und der Berichtsgegenstand des Subventionsberichts ist generell durch § 12 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabG) festgelegt und gilt für alle Subventionen und Finanzhilfen. Die Finanzhilfe für den sozialen Wohnungsbau wird dabei unter sonstige Leistungen erfasst. Außerdem werden Finanzhilfen beispielsweise im Wohnungsbau als mittelbar wirkende Subventionen verbucht, da diese unmittelbar Vergünstigungen für private Haushalte bringen, mittelbar jedoch der privaten Wirtschaft zugeordnet werden können. Die beschriebene Berichtspflicht durch § 12 StabG richtet sich nur an die Bundesregierung, die Länder unterliegen dieser Pflicht nicht. Über die jeweils im Zusammenhang mit der Gewährung von Finanzhilfen abgestimmten Verwaltungsvereinbarungen gibt der Bund diese Pflicht jedoch weiter an die Länder, indem ein Berichtssystem für die jeweilige Finanzhilfe festgelegt wird (vgl. Bundesregierung, 2021c:11). Da die Finanzhilfe SWB als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse klassifiziert wird, erstattet der Bund der EU im DAWI-Bericht ebenfalls Bericht über die Verwendung und Ausgestaltung dieser (vgl. Bundesregierung 2020).

Berichte über die Finanzhilfe

Der Bund berichtet alle zwei Jahre über die bereitgestellten Subventionen in Form des Subventionsberichtes. Jeder Subventionsbericht umfasst einen Betrachtungszeitraum von vier Jahren. Neben diesem Bericht lassen sich die eingeplanten Mittel für Subventionen (in Form von Finanzhilfen) auch in den beschlossenen Haushalten des Bundes nachvollziehen.

Spezifisch für den sozialen Wohnungsbau können dem vierjährig erscheinenden Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland Informationen zur Entwicklung der Wohnraumförderung in den Ländern entnommen werden. 2021 erschien der „Vierte Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020“ mit Datengrundlage bis 2019, die Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau finden hier somit noch keine Erwähnung.

Neben diesen unterschiedlichen Berichtsformen lassen sich auch in parlamentarischen Anfragen an die Bundesregierung Daten und Informationen über gewährte Subventionen finden. Diese können vor allem von Nutzen sein, wenn aktuellere Daten als in den regelmäßigen Berichten abgebildet, gesucht werden. Parlamentarische Anfragen erfolgen jedoch nicht in der festgelegten Regelmäßigkeit, wie die anderen Berichtsformen und können deshalb vor allem als Ergänzung betrachtet werden.

Reichweite und Nachvollziehbarkeit

Die genannten Berichte des Bundes sowie die Antworten auf parlamentarische Anfragen sind jeweils öffentlich online abrufbar. Auch die Haushaltspläne des Bundes sind öffentlich über ein interaktives Tool grafisch sowie in Berichtsform abrufbar. Die Nachvollziehbarkeit der Berichterstattung auf Länderebene gestaltet sich schwieriger als auf Bundesebene. Durch das landesspezifische Berichtswesen ist nicht systematisch klar ersichtlich, an welcher Stelle sich Informationen über den Einsatz der Finanzhilfen finden lassen. Die sicherste Quelle stellen hier die Finanz- und Haushaltspläne der Länder dar. Es ist dabei zu beachten, dass die Länder unterschiedliche Formulierungen verwenden, um auf die Finanzhilfen zu verweisen. Da dennoch ersichtlich ist, welche Mittel auf die Finanzhilfen verweisen, sind diese insgesamt als eindeutig nachvollziehbar zu werten.

Monitoring

Für die Finanzhilfe im sozialen Wohnungsbau ist die VV SWB für das jeweilige Programmjahr maßgeblich. In der VV SWB ist ein Berichtssystem in Form von Anlagen (Tabellen) festgelegt, über welches die Länder dem Bund die Planungen und das tatsächliche Fördergeschehen im sozialen Wohnungsbau mitteilen. Wichtig für eine kontinuierliche Berichterstattung sind über die Jahre feststehende Indikatoren, damit die Vergleichbarkeit der Daten erhalten bleibt. Dieses Berichtssystem ist nicht öffentlich verfügbar. Es wird aber als Grundlage für die Informationsbereitstellung im Rahmen der oben genannten Berichte und in den parlamentarischen Raum (schriftliche Anfragen etc.) genutzt.

Eine regelmäßige Evaluierung der Subventionen ist durch Artikel 104 b Absatz 2 Satz 4 GG i. V. m. Artikel 104d Satz 2 GG festgelegt. Die Evaluierung erfolgt unter Mitwirken der Länder. Diese müssen dem Bund unter anderem Bericht erstatten über den geplanten und tatsächlichen Mitteleinsatz in einem Programmjahr sowie der insgesamt jährlichen Entwicklung des Förderwesens (VV SWB 2022, Artikel 13). Der vorliegende Bericht bildet den Ausgangspunkt für das regelmäßige Monitoring und die weiterführende Evaluierung der durch die Länder geleisteten Berichterstattung.

Zwischenfazit

Über die Finanzhilfe SWB wird grundsätzlich transparent informiert. Die Finanzhilfe ist im Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesen und beziffert. Unschärfen können lediglich hinsichtlich der Abgrenzung von Bundes- und Landesmitteln in den öffentlichen Berichten der Länder festgestellt werden. Operationale Indikatoren zur Überprüfung des Förderzwecks werden mit dieser Evaluierung vorgelegt.

9 Ergebnis und Optionen für die Zukunft

Guter, sicherer und angemessener Wohnraum bildet die Grundlage für soziale, gesellschaftliche und politische Teilhabe. Angesichts der angespannten Wohnungsmärkte insbesondere in Ballungszentren und Universitätsstädten ist und bleibt die bessere Wohnversorgung der Bevölkerung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie erfordert das Zusammenwirken der unterschiedlichen staatlichen Ebenen. Ein Beispiel dafür ist der soziale Wohnungsbau. Während die alleinige Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich bei den Ländern liegt, stellt der Bund den Ländern Finanzhilfen zur Verfügung. Mit dem vorliegenden Gutachten wird diese Finanzhilfe des Bundes insbesondere mit Blick auf Relevanz, instrumentelle Eignung und Wirkung evaluiert. Dieses Kapitel führt die wesentlichen Ergebnisse der Analyse der Finanzhilfe zusammen und leitet daraus Optionen für die Zukunft ab.

9.1 Ergebnis der Evaluierung

Die Wohnungsvergorgung ist für bestimmte Zielgruppen insbesondere in den Ballungsregionen in den letzten Jahren aufgrund stark steigender Erst- und Wiedervermietungsmieten, aber auch aufgrund gestiegener Bauland- und Kaufpreise, herausfordernder geworden. Dies trifft Haushalte gerade dann, wenn sich die Wohnanforderungen des Haushalts ändern oder aus anderen Gründen ein Wohnort- oder Wohnungswechsel erforderlich ist. So ist die Mietbelastungsquote von Haushalten mit jüngeren Mietverträgen besonders hoch.

Miet- und belegungsgebundene Wohnungen schaffen wichtige Handlungsspielräume für die Wohnungsvergorgung gerade derjenigen Haushalte mit besonders großen Zugangsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt. Allerdings nimmt die Versorgungslage mit gebundenen Wohnungen – wenn auch in den letzten Jahren deutlich verlangsamt – weiter ab. Die Länder fördern mit der Unterstützung des Bundes die Schaffung neuer Bindungen und wollen so eine Trendwende gegen die auslaufenden Bindungen herbeiführen. Insgesamt wird der Subventionszweck damit als hochrelevant eingeschätzt, die Anforderungen von Notwendigkeit, Aktualität sowie Angemessenheit werden als erfüllt angesehen.

In der Betrachtung unterschiedlicher wohnungspolitischer Instrumente wird der soziale Wohnungsbau durch zwei Elemente klar abgegrenzt: Zum einen trägt der soziale Wohnungsbau durch seinen investiven Charakter unmittelbar zur Erhaltung und Ausweitung des in vielen Regionen knappen Angebots an bezahlbarem Wohnraum bei. Dabei übernimmt er häufig eine Vorbildfunktion und hat durch seine Lenkungswirkung für bestimmte, essenzielle Segmente des Wohnungsmarktes eine herausragende Bedeutung (bedarfsgerecht bezüglich Wohnungsgrößen, Barrierearmut). Zum anderen stellt der soziale Wohnungsbau mit der Miet- und Belegungsbindung eine Zielgruppe in den Fokus, die durch ihr vergleichsweise niedriges Einkommen am Wohnungsmarkt benachteiligt ist. Mit der Finanzhilfe leistet der Bund in diesem Politikbereich einen Beitrag, die Zuständigkeit für das gesamte soziale Wohnungswesen und dessen Förderung verbleibt jedoch bei den Ländern. Es gibt für den Bund aktuell keine instrumentelle Alternative zur Erreichung dieses Ziels, neue miet- und belegungsgebundene Wohnungen in substanziellem Ausmaß zu schaffen.

Die Finanzhilfe stellt eine substanzielle Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus der Länder dar: Mithilfe der Bundesfinanzhilfen konnten in den Programmjahren 2020 bis 2022 – rein rechnerisch – rund 59.270 Wohneinheiten mehr gefördert werden. Das Subventionsziel „deutlich mehr Sozialwohnungen“ zu schaffen, wird durch die Finanzhilfe somit erreicht. Dabei wurde insbesondere in den Neubau von Mietwohnungen investiert. Es ist davon auszugehen, dass von den etwa 59.270 Wohnungen rund vier Fünftel im Mietwohnungsbereich geschaffen werden, und hier bei circa drei Fünftel mit einer Miet- und Belegungsbindung von mindestens 20 Jahren. Im Rahmen der Modernisierungsförderung unterstützt die Finanzhilfe auch zielgenau die Schaffung zusätzlicher gebundener Mietwohnungen im Bestand.

Die massiv erhöhte bundesseitige Unterstützung ermöglichte es den Ländern, die Attraktivität ihrer Förderprogramme trotz gestiegener Zinsen und Baukosten zu erhalten und zu steigern. Das zeigt der Vergleich zur allgemeinen Bautätigkeit: Baugenehmigungen gingen im Gesamtjahr 2023 im Vergleich zum Jahr 2021 um rund 32 % zurück (vgl. destatis – Statistisches Bundesamt 2024b), im sozialen Wohnungsbau sind die Förderzahlen stabil geblieben. Der soziale Wohnungsbau und die Finanzhilfe leisten somit auch einen Beitrag zur Stabilität der Bauwirtschaft, die einen wichtigen volkswirtschaftlichen Sektor darstellt. So wurden zwischen 2020 bis 2022 im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus Neubauinvestitionen in Höhe von knapp 17,0 Mrd. Euro angestoßen. Gesamtwirtschaftliche Berechnungen lassen die Vermutung zu, dass dies eine Erhöhung des realen Bruttoinlandsprodukts in Höhe von knapp 28,5 Mrd. Euro bedeutet und jährlich 135.000 Arbeitsplätze sichert. Der Effekt der Bundesmittel beträgt davon grob die Hälfte.

Die Evaluierung zeigt, dass die Wiedereinführung der Bundesfinanzhilfen auch über die quantitativ darstellbaren Wirkungen hinaus positive Effekte auf den sozialen Wohnungsbau in Deutschland hatte. So ist die Bereitstellung der Bundesmittel und die verpflichtende Kofinanzierung eine wichtige argumentative Stütze und ein bedeutender Anreiz auch für den verstärkten Einsatz von Landesmitteln für den sozialen Wohnungsbau und ermöglicht dem Bund gleichzeitig eine leitende und richtungsweisende Funktion im sozialen Wohnungsbau einzunehmen. Der Zuschusscharakter der Finanzhilfen erlaubt den Ländern Flexibilität in der Anpassung der Förderung an sich verändernde Rahmenbedingungen. Gleichzeitig entstehen im sozialen Wohnungsbau nicht nur Wohnungen zu bezahlbaren Mieten, sondern in vielen Ländern auch Leuchtturmprojekte in innovativer Bauweise (Holzbau, barrierearm etc.).

Mit der Finanzhilfe für den sozialen Wohnungsbau trägt der Bund maßgeblich dazu bei, bezahlbares Wohnen auch in Zukunft zu sichern. Nicht nur die zentralen Ziele der Subvention selbst werden dabei erreicht, die Finanzhilfe entfaltet ihre Wirkung kohärent mit weiteren zentralen politischen Zielen wie Klimaneutralität, Nachhaltigkeit und Barrierearmut sowie den entsprechend angelegten Förderprogrammen. So ist der soziale Wohnungsbau als Querschnittsaufgabe an multiplen Schnittstellen wirksam. Die Finanzhilfe trägt in dem vorhandenen System deutlich dazu bei, das Ziel der verbesserten Wohnversorgung für bestimmte Zielgruppen zu erreichen, und ist insgesamt als wirksam zu bewerten.

9.2 Optionen für die Zukunft

Im Zuge der Evaluierung konnten Potenziale für eine künftige Weiterentwicklung identifiziert werden. Einige Optionen ergeben sich aus der Systematik des sozialen Wohnungsbaus im Zusammenspiel von Bund und Ländern:

Finanzhilfe auf hohem Niveau verstetigen: Wohnungsbau insgesamt und entsprechend auch der soziale Wohnungsbau sind Bereiche, in denen für lange Zeiträume geplant und kalkuliert wird. Langfristige Planbarkeit für die beteiligten Akteure bei den Ländern, Kommunen und Investoren ist gerade unter wechselhaften Rahmenbedingungen ein hohes Gut. Die Grundbedingungen dafür sind positiv, da diese Finanzhilfe anders als andere Finanzhilfen im Grundgesetz ausdrücklich nicht degressiv ausgestaltet wurde und keiner Befristung unterworfen ist. Vor dem Hintergrund der hier festgestellten hohen Relevanz und Aktualität des Subventionszwecks, der nicht vorhanden instrumentellen Alternativen und der deutlichen Wirkung, sollten die Bundesfinanzhilfen auf hohem Niveau verstetigt werden.

Geltungsdauer der Verwaltungsvereinbarung verlängern: Der Ansatz der Verstetigung gilt auch für die verbindliche Vereinbarung über die Finanzhilfe und die damit verbundenen Pflichten in den Verwaltungsvereinbarungen. Die jährliche Aushandlung birgt den Vorteil regelmäßiger Justierungsoptionen, erschwert jedoch gleichzeitig die Planbarkeit für die beteiligten Akteure. Aus diesem Grund sollten die bestehenden Diskussionsansätze über eine mehrjährige Verwaltungsvereinbarung weitergeführt sowie durch möglichst frühzeitige

Vereinbarungen in eine Kompatibilität der Bundesfinanzhilfen mit den Haushaltsplanungen der Länder gewährleistet werden.

Zeitreihenfähigkeit/Vergleichbarkeit im Berichtswesen erhalten: Das Berichtswesen über den sozialen Wohnungsbau hat mit der Etablierung der Finanzhilfe, der Verwaltungsvereinbarung und den Anlagen zur VV SWB eine Qualität erreicht, die seit 2007 nicht mehr gegeben war. Es wird empfohlen, das begonnene Berichts- und Indikatorensystem zu verstetigen, Konsistenz zu erhalten und Anpassungen nur unter gründlicher Abwägung vorzunehmen. Für ein so wichtiges Politikfeld und Instrument braucht es eine sorgfältige und langfristige Perspektiven beachtende Statistik. Der Verlust der Zeitreihenfähigkeit ist daher zu vermeiden. Nur mithilfe sachgerechter Datengrundlagen lassen sich Erfolge, Veränderungen und Herausforderungen angemessen dokumentieren, analysieren und evaluieren sowie benennen. Im Falle von Änderungen in den Indikatorenbezeichnungen oder -definitionen ist die Anschlussfähigkeit (sofern vorhanden) klar schriftlich niederzulegen. Die geplante Novelle des Hochbaustatistikgesetzes verspricht die Aufnahme des Erhebungsmerkmals sozialer Wohnungsbau in die Hochbaustatistik. Dies wird hinsichtlich Transparenz und Zeitreihenfähigkeit ausdrücklich begrüßt.

Aktuelles Berichtswesen qualitativ verbessern: Das aktuelle Berichtswesen hebt sich qualitativ deutlich von den Jahren zwischen 2007 und 2019 ab. Im Sinne einer optimalen Ausnutzung des bereits in den Anlagen zur VV SWB angelegten Indikatorensatzes könnten einige davon nachgeschärft werden, um das Monitoring zu verbessern und den Mitteleinsatz genauer abzubilden. Hier sei auf die Quadratmeterangaben im Bereich der Modernisierungsförderung, die Anfangsmiete im Mietwohnungsneubau oder die Unklarheit bezüglich der Freiwilligkeit der Angabe der Mittel der Gemeinden und Gemeindeverbände verwiesen. Als zusätzliche Angabe wäre die Betrachtung der in den nächsten fünf oder 10 Jahren auslaufenden Bindungen für eine Prognose des Bindungsstands hilfreich und daher wünschenswert.

Hieran anknüpfend lassen sich weitere Forschungsbedarfe formulieren, um die langfristigen Wirkungen des sozialen Wohnungsbaus weiter zu beleuchten und zu stärken. Häufig diskutiert, aber selten quantitativ belegt, besteht beispielsweise die Frage, welche Auswirkung das Ende der Bindung auf Miethöhe und Belegung einer ehemals gebundenen Mietwohnung hat. Auch beim Thema Fehlbelegung ist die empirische Grundlage ausbaufähig. Wie stellt sich die Einkommensentwicklung der Haushalte nach Einzug in eine Sozialwohnung dar und wie viele Sozialwohnungen gelten als „fehlbelegt“? Können Instrumente, wie die Fehlbelegungsabgabe in Hessen, die einkommensorientierte Förderung in Bayern oder Ansätze für flexible Bindungen die Zielgenauigkeit des sozialen Wohnungsbaus erhöhen? Denn gerade unter aktuellen Bedingungen der gestiegenen Zugangsprobleme für die Zielgruppen in gebundene Wohnungen und fehlender Alternativen ist zu empfehlen, die langfristige Sicherung der Zielgenauigkeit in den Fokus weiterer Überlegungen oder Modellprojekte zu stellen.

Der soziale Wohnungsbau ist ein Tätigkeitsfeld, das nicht nur für einige Jahre, sondern über Jahrzehnte Früchte trägt. Die jahrzehntelange Vernachlässigung des Themas hat dazu geführt, dass der Sozialwohnungsbestand in Deutschland drastisch gesunken ist und trotz deutlicher Anstrengungen in den letzten Jahren immer noch leicht sinkt. Grund für die Vernachlässigung war unter anderem das schlechte Image des sozialen Wohnungsbaus als Folge von rein gefördert errichteten Quartieren in der Vergangenheit. Um die gestiegene Akzeptanz nicht zu gefährden, gilt es daher, etablierte Planungsparadigmen wie die soziale Mischung beizubehalten und damit auch den Anspruch, keine hundertprozentige Förderquote in Objekten oder Quartieren umzusetzen. Um eine dauerhafte Versorgung mit ausreichend sozial gebundenem Wohnraum zu gewährleisten, muss der soziale Wohnungsbau auch finanziell dauerhaft abgesichert werden. Denn unter anderem mit Blick auf die alternde Bevölkerung und die Singularisierung der Haushalte sowie der Einkommensspreizung in der Bevölkerung und der aktuell noch nicht in den Wohnungsmarkt integrierten Zuwanderung wird der soziale Wohnungsbau weiter an Relevanz gewinnen. Die Finanzhilfe ist das Instrument des Bundes, um einen dringend erforderlichen und angemessenen Beitrag zum sozialen Wohnungsbau zu leisten, und gewährleistet die Mit-

wirkung an der Schwerpunktsetzung desgleichen. Die Finanzhilfe sollte deshalb auf hohem Niveau verstetigt werden.

Anhang

Anhang 1: Ergebnisse der Länderbefragung

Im Zeitraum Oktober bis November 2022 wurde eine schriftliche Befragung der Länder mithilfe eines Fragebogens durchgeführt. Bis auf ein Bundesland haben sich alle Länder beteiligt. Die den Fragen zugeordneten Ergebnissen werden im Folgenden dargestellt.

1. Wo sehen Sie Bedarfsschwerpunkte für sozialen Wohnungsbau aktuell und perspektivisch? Bitte grenzen Sie dies bezüglich der folgenden Kriterien ein (schlagwortartige Beschreibung ausreichend).

Als aktuelle Nachfragegruppen des sozialen Wohnungsbaus wurden von zwölf Ländern Haushalte mit Kindern genannt. Teilweise erfolgte eine weitere Differenzierung in Alleinerziehende mit Kindern oder kinderreiche Familien bzw. Familien mit drei Kindern oder junge Familien. Acht Länder benannten außerdem einkommensschwache Haushalte als Nachfragegruppe sowie Senior:innen (sechs Nennungen), Menschen mit Behinderung (sechs Nennungen) und junge Menschen (fünf Nennungen). Vereinzelt wurden außerdem Singles, Paare ohne Kinder oder Geflüchtete als Nachfragegruppen benannt. Perspektivisch sehen die Länder dahingehend keine Veränderung in den Nachfragegruppen, als dass nicht weniger Gruppen Bedarfe für sozialen Wohnungsbau aufzeigen, sondern tendenziell eher mehr. Hierbei wurden explizit Haushalte mit mittleren Einkommen oder eine Zunahme von älteren Menschen unter den Nachfragenden genannt. Außerdem würden Eigentümer:innen mit sanierungsbedürftigen Gebäuden in der Zukunft ebenfalls zu den Nachfragenden hinzukommen. Hinsichtlich der aktuellen Haushaltstypen innerhalb der Nachfragegruppen werden von neun Ländern Mehrpersonenhaushalte mit Kindern benannt. Die genaue Definition ist hierbei von Land zu Land unterschiedlich. So fallen unter die Kategorie drei bis vier Personenhaushalte, größere Haushalte, Haushalte ab drei Kindern oder kinderreiche Familien. Außerdem wurden auch kleinere Haushalte mit ein bis zwei Personen als aktuelle Haushaltstypen genannt, von einigen Ländern konnte dahingehend jedoch auch keine Differenzierung vorgenommen werden. Perspektivisch sieht keines der Länder eine Veränderung in den Bedarfen bezüglich der Haushaltstypen.

Aktuelle Bedarfsschwerpunkte bezogen auf die räumliche Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte sehen zehn Länder insbesondere in der Mietwohnraumförderung in Ballungsgebieten. Von drei Ländern wird ebenfalls die Eigentumsförderung in ländlichen Räumen als Bedarf definiert. Zweifache Erwähnung fand auch der Umgang mit Wohnungsleerstand besonders in schrumpfenden, ländlichen Regionen. Perspektivisch erwarten die meisten Länder (zehn) keine Veränderung in diesen Bedarfen. Von einzelnen Ländern wird eher eine Verschärfung der Leerstandsproblematik im ländlichen Raum durch den demographischen Wandel und die Anziehungskraft von Ballungszentren sowie steigende Bedarfe an Mietwohnungsraum in allen Regionen erwartet.

Neubauförderung nennen 14 Länder als aktuelle sachliche Schwerpunktsetzung. Ergänzend hierzu wurde von acht Ländern ebenfalls Modernisierungen insbesondere energetische Modernisierung und barrierefreier Ausbau genannt. In drei Ländern ist die Ankaufoförderung im Eigentumsbereich ein weiterer Schwerpunkt.

2. Welche Entwicklungen/Faktoren beeinflussen aktuell die Ausgestaltung der Förderung und das Fördergeschehen besonders? (z. B. Kostenentwicklung, Klimaanforderungen, etc.)

Als ein bestimmender Faktor in der Ausgestaltung der Förderungen kann die Baukostenentwicklung angeführt werden, diese wurde von allen Ländern als zentral benannt. Außerdem sind der Klimaschutz und damit einhergehende energetische Sanierungen oder Maßnahmen ebenfalls von großer Bedeutung (14 Nennungen). Als weitere Faktoren werden von einigen Ländern außerdem die Zinsentwicklung (neun), die Baulandverfügbarkeit und -preisentwicklung (sieben), Lieferengpässe oder Materialknappheit (fünf) genannt, weniger

häufig wurden demographische Entwicklungen (vier) und der aktuelle Fachkräftemangel als Faktor angeführt (zwei). Vereinzelt Länder berichteten auch von Verschiebungen oder Absagen geplanter Bauvorhaben als Folge der genannten Faktoren. Einzelerwähnung fanden auch Faktoren wie die Ausdifferenzierung der Förderinstrumente, die Verwaltungsvereinbarungen im sozialen Wohnungsbau, planerische Rahmenbedingungen sowie EU-Beihilfevorschriften.

3. Wirken sich diese Entwicklungen/Faktoren im gesamten Land gleichmäßig aus oder lassen sich Unterschiede beobachten?

In Bezug auf die räumlich unterschiedlichen Auswirkungen der benannten Einflussfaktoren auf das Fördergeschehen sehen sieben Länder keine Unterschiede oder eine größtenteils homogene Entwicklung. Wenn Unterschiede benannt wurden, dann standen diese immer im Zusammen mit Stadt – Land Dynamiken. Unterschiedliche Entwicklungen wurden hier von einzelnen Ländern in den Bereichen Kosten und Verfügbarkeit von Bauland, Mietenanstieg oder demographische Entwicklung erwähnt.

4. Nach welchen Kriterien oder mithilfe welcher Instrumente werden die sachliche und/oder räumliche Verteilung der Wohnraumfördermittel festgesetzt? (bspw. politische Schwerpunktsetzung, statistische Erhebungen)

In den Antworten lässt sich eine starke Varianz feststellen. Mehrfach genannt wurden einerseits, dass die Wohnraumfördermittel je nach Bedarfen verteilt werden und es keine prinzipielle Einschränkung diesbezüglich gibt (fünf). Andere Länder gaben an, die Fördermittel mithilfe von Gebiets- und Förderkulissen zu vergeben. Als weitere Kriterien wurden von einzelnen Ländern das Mietniveau, Immobilienpreise, Mietbelastungsquote, Sozialwohnungsquoten im Neubau, raumordnerische Gebietskategorien oder besondere Bedarfe einzelner Zielgruppen genannt. In einzelnen Fällen wäre eine Konkretisierung in der Antworttiefe für ein besseres Verständnis wünschenswert gewesen.

5. Welche Informationen zu konkreten Versorgungssituationen der Zielgruppen der Wohnraumförderung bei den Kommunen liegen Ihnen vor und wie nutzen Sie diese für die Steuerung der Wohnraumförderung?

Fünf Länder erhalten laut eigenen Aussagen Informationen von den zuständigen Stellen selbst oder über Bedarfsnachweise der Kommunen bezüglich der Versorgungssituation der Zielgruppen. Sieben Länder führen Wohnungsmarktgutachten oder -beobachtungen durch, um einen Überblick zu erhalten. Wenige führen kommunale Wohnungsmarktanalysen durch, um eine Übersicht über die Bedarfssituation zu erhalten. Zwei Ländern gaben sogar an, dass ihnen keine Informationen diesbezüglich vorliegen. Vereinzelt wurden als Informationsmedium außerdem der Mikrozensus, Gebietskulissen, Austausch mit relevanten Akteur:innen des Wohnungswesens sowie jährliche Erhebungen der sozialwohnungssuchenden Haushalte benannt. Insgesamt lässt sich ein diverses Bild der Informationsbeschaffung und im Wissensstand feststellen.

6. Welche konkreten Auswirkungen hätte ein Wegfall der Bundesfinanzhilfen auf die Wohnraumförderung in Ihrem Land?

Der Wegfall von Bundesfinanzhilfen in der Wohnraumförderung hätte nach Aussage von acht Ländern eine Reduzierung der Mittel zur Folge. Einige Länder erklären hier, dass womöglich ein geringer Anteil an Landesmitteln für die Wohnraumförderung vorgesehen werden könnte, da eine wichtige Argumentationsgrundlage mit dem Wegfall der Bundesfinanzhilfen ebenfalls entfallen würde (Kofinanzierung). Eine direkte Folge wäre in jedem Fall die Reduzierung der geförderten Wohneinheiten. Außerdem wird angeführt, dass die vereinbarten Wohnungsbauziele von Bund und Ländern so nicht erreichbar wären. Im Gegensatz dazu erklären drei Länder, dass im Falle des Wegfalls mehr landeseigene Mittel mobilisiert werden müssten. Zwei Länder sagen darüber hinaus, dass eine Reduzierung der Neubauaktivität dafür nicht notwendig sei. Es müsste jedoch eine

Umschichtung aus Mitteln der Bestandsförderung erfolgen. Außerdem wurde der Wunsch formuliert, die Bundesfinanzhilfen besser an Bedarfe in schrumpfenden Regionen anzupassen. In Teilen wäre auch bei dieser Frage eine stärkere Antworttiefe wünschenswert gewesen.

7. Auf welcher (quantitativen) Grundlage und mit welchen Annahmen werden die Einkommensgrenzen und die Miethöhe (der geförderten Wohnungen mit Miet- und Belegungsbindung) in Zusammenhang mit der Bemessung der Förderhöhe (Grundbeträge, Förderhöchstbeträge, etc.) festgelegt?

Die Ausgestaltung oder Vorgehensweise ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Eine geringe Überschneidung gab es in der Nutzung des Verbraucherpreisindex als Anhaltspunkt für die Dynamisierung der Einkommensgrenzen, dies wurde von drei Ländern angeführt. Als weitere Grundlagen oder Annahmen wurden Überprüfungen der Einkommen privater Haushalte in regelmäßigen Abständen, die Beobachtung der Einkommensverteilung oder die landeseigenen Einkommensgrenzverordnungen benannt. Einige Länder gaben ebenfalls an, dass eine Anpassung der Einkommensgrenzen im Abgleich mit den aktuellen Lebenshaltungskosten in Deutschland durchgeführt wird. Vereinzelt genannt wurden auch die Wirtschaftlichkeitsberechnungen als Grundlage, insbesondere für die Festlegung der Mietpreise. Außerdem wurde von vier Ländern die Mietbelastungsquote als Anhaltspunkt für die Festlegung der Miethöhen erwähnt, allerdings setzten die Länder unterschiedliche Schwellenwerte an. So wird je nach Bundesland eine Mietbelastungsquote von 20, 30 oder 35 Prozent als Grenzwert angenommen. Andere Länder (drei) setzten einen Abschlag von den jeweiligen ortsüblichen Vergleichsmieten an, um die Miethöhen im geförderten Wohnungsbau zu ermitteln. Von einzelnen Ländern wäre eine konkretere und fragebezogene Antwort wünschenswert gewesen.

8. In welcher Form wird in länderspezifischen Berichten über die Verwendung der Finanzhilfen zum sozialen Wohnungsbau des Bundes berichtet?

So gut wie alle befragten Länder veröffentlichen in regelmäßigen Abständen Berichte über den Finanz- und Fördermitteleinsatz. Der Turnus erstreckt sich hierbei von halbjährlich bis alle drei Jahre. Einige Länder wiesen darauf hin, dass in diesen Berichten zwar der Fördermitteleinsatz aufgeschlüsselt wird, jedoch keine explizite Ausweisung der Bundesfinanzmittel erfolgt. Vereinzelt wurde auch auf die Berichterstattungspflicht im Rahmen der Verwaltungsverordnung verwiesen. Teilweise erfolgt die Berichterstattung des Fördermitteleinsatzes auch über die Wirtschafts- und Haushaltspläne der Länder. Ein Land gab an, über keine Form der Berichterstattung zu verfügen.

Anhang 2: Rechtliche Grundlagen und Einkommensgrenzen der Länder

Tabelle 9
Einkommensgrenzen der Länder

Rechtliche Grundlagen	engste Einkommensgrenzen	erweiterte Einkommensgrenzen
Baden-Württemberg (LWoFG, dynamisiert) ⁱ	1 Person: 55.250 € 2 Personen: 55.250 € 3 Personen: 64.250 € je weitere Person: 9.000 €	
Bayern (Art. 11 Abs. 1 BayWoFG bzw. Wohnraumförderbestimmungen 2023 ⁱⁱ)	1 Person: 17.500 € 2 Personen: 27.500 € je weitere Person: 5.000 € je Kind: 1.300 €	1 Person: 28.300 € 2 Personen: 43.200 € je weitere Person: 10.700 € je Kind: 3.200 €
Berlin (nach § 9 Abs. 2 WoFG, für Berlin in WoFöGV BE 2020 ⁱⁱⁱ)	WoFG + 40 % 1 Person: 16.800 € 2 Personen: 25.200 € je weitere Person: 5.740 €	WoFG + 60 %/+ 80 % 1 Person: 19.200/21.600 € 2 Personen: 28.800/32.400 € je weitere Person: 6.560/7.380 €
Brandenburg (nach § 22 BbgWoFG bzw. § 1 WoFEGV (BbgWoFG + 100 %) ^{iv})	BbgWoFG 1 Person: 18.500 € 2 Personen: 26.000 € 3 Personen: 21.800 € je weitere Person: 5.800 €	BbgWoFG + 100 % (BbgWoFEGV) 1 Person: 31.200 € 2 Personen: 44.000 € 3 Personen: 53.800 € je weitere Person: 9.800 €
Bremen (nach § 9 Abs. 2 WoFG)	WoFG 1 Person: 12.000 € 2 Personen: 18.000 € 3 Personen: 22.100 € je weitere Person: 4.100 € je Kind: 600 €	WoFG + 60 % 1 Person: 19.200 € 2 Personen: 28.800 € 3 Personen: 35.360 € je weitere Person: 6.560 € (sowie weitere Fallgruppen ^v)
Hamburg (§ 8 HmbWoFG, dynamisiert, 2018 ^{vi})	HbmWoFG + 60 % 1 Person: 19.200 € 2 Personen: 28.800 € 3 Personen: 35.360 € 4 Personen: 41.920 € 5 Personen: 48.480 €	HbmWoFG + 65 % 1 Person: 19.800 € 2 Personen: 29.700 € 3 Personen: 38.115 € 4 Personen: 46.530 € 5 Personen: 54.945 €

Rechtliche Grundlagen	engste Einkommensgrenzen	erweiterte Einkommensgrenzen
Hessen (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 HWoF, dynamisiert, 2020 ^{vii})	1 Person: 18.166 € 2 Personen: 27.561 € je weitere Person: 6.265 € je Kind: 833 €	1 Person: 21.799 € 2 Personen: 33.073 € je weitere Person: 7.518 € je Kind: 833 €
Mecklenburg-Vorpommern (nach § 9 Abs. 2 WoFG ^{viii})	WoFG + 40 % 1 Person: 16.800 € 2 Personen: 25.200 € je weitere Person: 5.740 €	WoFG + 80 % 1 Person: 21.600 € 2 Personen: 32.400 € je weitere Person: 7.380 €
Niedersachsen (§ 3 Abs. 2 NWoFG ^{ix})	NWöFG 1 Person: 17.000 € 2 Personen: 23.000 € 3 Personen: 26.000 € je weitere Person: 3.000 € je Kind: 3.000 €	NWöFG + 60 % 1 Person: 27.200 € 2 Personen: 36.800 € 3 Personen: 41.600 € jede weitere Person: 4.800 € je Kind: 4.800 €
Nordrhein-Westfalen (§ 13 Abs. 1 WFNG NRW (dynamisiert, 2022 ^x))	EK-Gruppe A (Fördermodell 1) 1 Person: 20.420 € 2 Personen: 24.600 € Je weitere Person: 5.660 € Je Kind: 740 €	EK-Gruppe B (Fördermodell 2; + 40 %) 1 Person: 28.588 € 2 Personen: 34.440 € Je weitere Person: 7.924 € Je Kind: 1.036 €
Rheinland-Pfalz (§ 13 Abs. 2 LWoFG, dynamisiert ^{xi})	LWoFG (dynamisiert, ab 01.01.2023) 1 Person: 18.500 € 2 Personen: 26.500 € je weitere Person: 6.200 € je Kind: 1.300 €	LWoFG + 60 % 1 Person: 24.000 € 2 Personen: 34.400 € je weitere Person: 8.000 € je Kind: 1.600 €
Saarland (nach § 9 Abs. 1 und 2 WoFG; Verordnung über die Einkommensgrenzen bei der sozialen Wohnraumförderung ^{xii})	1 Person: 15.000 € 2 Personen: 23.000 € Je weitere Person: 6.000 € je Kind: 1.000 €	+ 30 % 1 Person: 19.500 € 2 Personen: 29.900 € je weitere Person: 7.800 € je Kind: 1.300 €
Sachsen (nach § 9 WoFG ^{xiii})	1 Person: 16.800 € 2 Personen: 25.200 € je weitere Person: 5.740 € je Kind: 700 €	1 Person: 21.000 € 2 Personen: 31.500 € je weitere Person: 7.175 € je Kind: 875 €

Rechtliche Grundlagen	engste Einkommensgrenzen	erweiterte Einkommensgrenzen
Sachsen-Anhalt* (nach § 9 WoFG ^{xiv})	1 Person: 18.000 € 2 Personen: 17.000 € je weitere Person: 6.150 € je Kind: 500 €	
Schleswig-Holstein (§ 8 SHWoFG ^{xv})	SHWoFG 1 Person: 21.500 € 2 Pers. (Erw.): 29.700 € 3 Pers. (2 Erw. + 1 Kind): 34.800 € 4 Pers. (2 Erw. + 2 Kinder): 42.000 € 2. Verdiener/in: 1.000 € je Kind: 1.000 €	SHWoFG + 20 %/+ 40 % 1 Person: 25.800 €/30.100 € 2 Pers. (Erw.): 35.640 €/41.580 € 3 Pers. (2 Erw., 1 Kind): 41.760 €/48.720 € 4 Pers. (2 Erw., 2 Kinder): 50.400 €/58.800 € 2. Verdiener/in: 1.000 € je Kind: 1.000 €
Thüringen (§ 10 ThürWoFG ^{xvi})	ThürWoFG + 40 % 1 Person: 20.160 € 2 Personen: 30.240 € je weitere Person: 5.000 € je Kind: 1.000 €	

Quelle: RegioKontext. Anmerkung: *Sachsen-Anhalt bietet keine Förderung für Mietwohnraumförderung Neubau einschl. Ersterwerb an. Die Einkommensgrenzen sind nur bedingt vergleichbar. Dies liegt zum einen daran, dass sich der Einkommensbegriff teilweise unterscheidet (wenn auch überwiegend eine Annäherung an das Haushaltsnettoeinkommen erkennbar ist), und zum anderen daran, dass sich diese zusätzlich je Förderbereich unterscheiden können (BT-Drs. 20/1824).

ⁱ Baden-Württemberg: Quelle: https://mlw.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlw/intern/Dateien/03_Bauen-Wohnen/Wohnungsbau/Wohnberechtigung/aktualisierte_Hinweise_LWoFG.pdf

ⁱⁱ Bayern: Quelle: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayWoFG-11>; https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV_2330_B_13734-NN23

ⁱⁱⁱ Berlin: Quelle: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-WoF%C3%B6GVBE2020V2P1/part/S>

^{iv} Brandenburg: Quelle: <https://bravors.brandenburg.de/verordnungen/bbgwofegv>; https://bravors.brandenburg.de/sixcms/media.php/76/Amtsblatt%2028_23.pdf

^v Bremen: Quelle: https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/verordnung-ueber-abweichungen-von-den-einkommengrenzen-des-9-abs-2-des-wohnraumfoerderungsgesetzes-auf-dem-gebiet-der-sozialen-wohnraumfoerderung-und-des-sozialen-wohnungsbaus-vom-18-mai-2009-72259?asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d

Fallgruppe	Verhältnis zu § 9 Abs. 2 Wohnraumförderungsgesetz
1	Unterschreitung um mehr als 25 v.H.
2	Unterschreitung um mehr als 10 v.H.
3	bis zur Einhaltung
4	Überschreitung um bis zu 10 v.H.
5	Überschreitung um bis zu 25 v.H.
6	Überschreitung um bis zu 40 v.H.
7	Überschreitung um bis zu 60 v.H.

^{vi} Hamburg: <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/jlr-WoFG%C2%A78VHAV2P1>; <https://www.luewu.de/docs/gvbl/docs/2584.pdf>

^{vii} Hessen: Quelle: <https://www.staatsanzeiger-hessen.de/browse/document/8411f175-a0ff-38fb-8f17-cbd-7363672df>

^{viii} Mecklenburg-Vorpommern: Quelle https://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Ministerium%20f%C3%BCr%20Inneres%20und%20Europa/Inhalte/Bau/Wohnen/Wohn-raumf%C3%B6rderung/Dateien/Vierte%20Verordnung%20zur%20%C3%84nderung%20der%20EinkommengrenzenVO%20v_%2029_06_2022%20-%20GVOBI_%20M-V%20S_%20462.pdf

^{ix} Niedersachsen: <https://voris.wolterskluwer-online.de/browse/document/dual/1874226e-3b36-35b4-8267-8beafdb8fc08/9f31a9d8-a472-3c0b-a20e-c8ce722112d5>; <https://voris.wolterskluwer-online.de/browse/document/6a33fa92-66a2-3bf2-9867-71da639dbb58>

^x Nordrhein-Westfalen: https://www.nrwbank.de/export/galleries/downloads/wohnraumfoerderung/Einkommengrenzen_2022-2024_Einstufungsbetraege.pdf

^{xi} Rheinland-Pfalz: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Bauen_und_Wohnen/Landeswohnraumfoerderungsgesetz/Einkommengrenzen_ab_01.01.2023.pdf, <https://landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-WoFGR-PpP17>, <https://isb.rlp.de/foerderung/751-752.html#tab10903-6>

^{xii} Saarland: https://www.saarland.de/mibs/DE/institution/publikationen/Brosch%C3%BCre_Neue_Soziale_Wohnraumf%C3%B6rderung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

^{xiii} Sachsen: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/20373-Saechsische-Einkommensgrenzen-Verordnung>

^{xiv} Sachsen-Anhalt: <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bstt/document/jlr-WoF%C3%B6GrenzVST-2005rahmen>

^{xv} Schleswig-Holstein: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/VVSH-VVSH000008919>

^{xvi} Thüringen: <https://landesrecht.thueringen.de/bsth/document/jlr-EinkGrWoVTH2014rahmen>

Anhang 3: Nachhaltigkeitsprüfung

Sozialer Wohnungsbau				Nachhaltigkeitsprüfung		
SDG Nr.	Indikatorenbereich Nachhaltigkeitspostulat	Indikatoren	Ziele	Positiv	Negativ	Erläuterung
SDG 1 Armut beenden						
1.1.a/b	Armut - Armut begrenzen	Materielle Deprivation sowie erhebliche materielle Deprivation	Den Prozentsatz der Personen, die matriell depriviert oder erheblich depriviert sind, unterhalb des Niveaus der Europäischen Union halten.	x		Mehr bezahlbarer Wohnraum bedeutet auch, dass weniger Geld für Wohnen ausgegeben werden muss (insbesondere als hohe Anteile vom Einkommen bei Haushalten mit geringerem Einkommen) und daher mehr Geld für andere Dinge übrig bleibt. Außerdem wirkt dies dem ersten Kriterium der Deprivationseinschätzung entgegen (finanzielles Problem, Miete rechtzeitig zu zahlen).
SDG 2 Kein Hunger						
					keine Relevanz	
SDG 3 Gesundheit und Wohlergehen						
3.2.a	Luftbelastung - Gesunde Umwelt erhalten	Emissionen von Luftschadstoffen	Im Mittel sollen die Emissionen bestimmter Luftschadstoffe bis zum Jahr 2023 um 45 % im Vergleich zu 2005 sinken.		x	Mehr Wohnungsbau führt zu höheren Emissionen. Modernisierung kann auch zur Reduktion der Feinstaubemissionen durch Wärmeerzeugung im Kleinverbraucherbereich beitragen, macht jedoch einen geringeren Teil aus.
3.2.b	Luftbelastung - Gesunde Umwelt erhalten	Anteil der Bevölkerung mit erhöhter PM10-Feinstaubexposition	Bis 2023 keine Wohnorte mit einer PM10-Konzentration von mehr als 20 Mikrogramm.		x	Als direkte Quellen von Feinstaub gelten unter anderem Energie und Wärme sowie das Heizen durch private Kaminöfen. Durch Modernisierung kann ein Teilbereich der Wärmeerzeugung und dabei entstehende Emissionen verringert werden.
SDG 4 Hochwertige Bildung						
					keine Relevanz	
SDG 5 Geschlechtergleichstellung						
					keine Relevanz	
SDG 6 Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen						
					keine Relevanz	
SDG 7 Bezahlbare und saubere Energie						
7.1.a	Ressourcenschonung - Ressourcen sparsam und effizient nutzen	Endenergieproduktivität	Die Energieproduktivität soll jährlich im 2,1 % erhöht werden.	x		Hochwertigere, energieeffizientere Wohnhäuser in Neubau und durch Modernisierung bedeuten auch einen geringeren Endenergieverbrauch.
SDG 8 Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum						
8.3	Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge - Gute Investitionsbedingungen schaffen - Wohlstand dauerhaft erhalten	Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP	Eine angemessene Entwicklung des Anteils der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt (BIP).	x		Bauinvestitionen im Bereich der Wohnbauten weisen seit 2010 ein starkes nominales Wachstum auf, hier spielt auch die Subvention Sozialer Wohnungsbau eine Rolle.
8.4	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit - Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern	Bruttoinlandsprodukt je Einwohnerin und Einwohner	Ein stetiges und angemessenes Wachstum des BIP.	x		Die Bauwirtschaft stellt einen wichtigen Wirtschaftsfaktor dar. Durch die Investitionen in den Wohnungsbau und die Modernisierung des Bestands profitieren unterschiedliche Branchen und Zulieferer sowie Dienstleistungen der Planung etc. Damit hat sie einen nicht zu vernachlässigenden Impuls auf die Konjunktur.

SDG Nr.	Indikatorenbereich Nachhaltigkeitspostulat	Indikatoren	Ziele	Positiv	Negativ	Erläuterung
SDG 9 Industrie, Innovationen und Infrastruktur				keine Relevanz		
SDG 10– Weniger Ungleichheit						
10.2	Verteilungsgerechtigkeit - Zu große Ungleichheit innerhalb Deutschlands verhindern	Gini-Koeffizient des Einkommens nach Sozialtransfer	Mittels Steuern und Sozialleistungen soll erreicht werden, dass der Gini-Koeffizient des verfügbaren Äquivalenzeinkommens bis 2030 unterhalb des EU-Wertes liegt.	x		Weniger Ausgaben für Wohnraum führen zu einem höheren verfügbaren Einkommen nach Mietzahlung in erster Linie bei der Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus (indirekter Einfluss auf Gini-Koeffizient). Zusätzlich sind durch Umzugsketten weitere Effekte zu vermuten.
SDG 11– Nachhaltige Städte und Gemeinden						
11.1a	Flächeninanspruchnahme - Flächen nachhaltig nutzen	Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche	Die zusätzliche Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke soll bis zum Jahr 2030 auf durchschnittlich unter 30 Hektar pro Tag begrenzt werden.		x	Der Neubau im Bereich des sozialen Wohnungsbaus trägt zur Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsfläche bei, insbesondere bei grundlegender Neuplanung. Gleichzeitig ist zu beachten, dass nicht untersucht wurde, ob die Neuplanung/der Neubau auch ohne den sozialen Wohnungsbau stattgefunden hätte.
11.1c	Flächeninanspruchnahme - Flächen nachhaltig nutzen	Siedlungsdichte	Es soll der Verringerung der Siedlungsdichte durch flächensparende Maßnahmen (bspw. Nachverdichtung oder Reduzierung von Leerstand) entgegengewirkt werden.	x		Durch Modernisierung verlängert sich die Nutzbarkeit von Wohnraum und verhindert somit qualitätsbedingten Leerstand. Zudem tragen Geschosswohnungsbau und Wohnflächengrenzen dazu bei, dass flächensparender Wohnraum errichtet und damit eine höhere Wohnflächensuffizienz erreicht werden.
11.3	Wohnen - Bezahlbarer Wohnraum für alle	Überlastung durch Wohnkosten	Der Anteil jener Personen, die über 40 % des verfügbaren Haushaltseinkommens für Wohnraum ausgeben soll bis 2030 auf 13 % gesenkt werden.	x		Passenderer, bezahlbarer Wohnraum durch sozialen Wohnungsbau trägt auch zur Senkung der durch Wohnkosten überlasteten Personen bei.
12 Nachhaltige/r Konsum und Produktion				keine Relevanz		
SDG 13– Maßnahmen zum Klimaschutz						
13.1a	Klimaschutz - Treibhausgase reduzieren	Treibhausgasemissionen	Bis zum Jahr 2030 sollen die THG-Emissionen um mindestens 65 %, bis 2040 um mindestens 88 % gegenüber dem Jahr 1990 gesenkt werden. Bis 2045 wird Treibhausgasneutralität angestrebt.	(x)	(x)	Wohnungsbau führt einerseits zu Treibhausgasemissionen, andererseits werden durch Modernisierungen weniger Treibhausgase im Bestand emittiert.
14 Leben unter Wasser				keine Relevanz		
15 Leben an Land				keine Relevanz		
16 Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen				keine Relevanz		
17 Partnerschaften zur Erreichung der Ziele				keine Relevanz		

Quelle: eigene Erhebung, RegioKontext

Literaturverzeichnis

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, (Hrsg.), 2020: Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte. BBSR-Online-Publikation 11/2020, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022 (BBSR 2022a): Soziale Stadt- und Ortsentwicklung in ländlichen Räumen. Bonn: BBSR-Online-Publikation 02/2022.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022 (BBSR 2022b): Produktions- und Beschäftigungswirkungen von Bauinvestitionen. BBSR-Online-Publikation 28/2022, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2024: Immobilienmarktbericht Deutschland 2023. Dashboard. Zugriff: <https://tableau.bsh.de/t/bbr/views/Landing-Page/Start> [abgerufen am 25. Juni 2024].

v. Bodelschwingh, A.; v. Rohr, G.; Pietschmann, H.; Rohwedder, H., 2012: Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung (Endbericht). Zugriff: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/_alt/Wohnen-Immobilien/RahmenbedInstrumente/ProjekteFachbeitraege/Wohnraumfoerderung/Fachgutachten_Wohnraumfoerderung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 20.12.2023].

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2023: Das Gebäudeenergiegesetz. Zugriff: <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/bauen/energieeffizientes-bauen-sanieren/gebaeudeenergiegesetz/gebaeudeenergiegesetz-node.html> [abgerufen am 20.12.2023].

BMF – Bundesministerium für Finanzen, 2017: Spending Review (Zyklus 2016/2017) zum „Politikbereich Wohnungswesen“ zur Vorlage beim Lenkungsausschuss, Seite 9, Zugriff: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/2017-08-21-abschlussbericht-wohnungswesen.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [abgerufen am 20.12.2023].

Bundesrechnungshof, 2018: Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e) BT-Drs. 19/3440. Gz.: I 2 - 2018 - 1054, V 2 - 2018 - 1052 Bonn, den 28.09.2018.

Bundesregierung, 2020: Mitteilung der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission: HT.2807 – Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse: Berichterstattung nach dem DAWI-Beschluss von 2012 und dem DAWI-Rahmen von 2012.

Bundesregierung, 2021a: Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), 2021: Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.

Bundesregierung, 2021b: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Weiterentwicklung 2021 (Langfassung). Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1873516/9d73d857a3f7f0f8df5ac1b4c349fa07/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf?download=1> [abgerufen am 27.06.2024].

Bundesregierung, 2021c: 28. Subventionsbericht: Subventionsbericht Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 bis 2022. Zugriff: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Subventionsberichte/28-subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [abgerufen am 21.05.2024].

Bundesregierung, 2022: Entlastung für Deutschland – Wohngeldreform. Hg. v. Presse- und Informationsamt

der Bundesregierung. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/entlastung-fuer-deutschland/wohngeldreform-2125018> [abgerufen am 30.11.2022].

destatis – Statistisches Bundesamt, 2022: Liste der Extrahaushalte 2022, Finanzen und Steuern. Wiesbaden.

destatis – Statistisches Bundesamt, 2023a: Häuserpreisindex, Preisindex für Bauland. Zugriff: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Baupreise-Immobilienpreisindex/_inhalt.html#238980 [abgerufen am 21.05.2024].

destatis – Statistisches Bundesamt, 2023b: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Private Konsumausgaben und Verfügbares Einkommen. Zugriff: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/konsumausgaben-pdf-5811109.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen am 21.05.2024].

destatis – Statistisches Bundesamt, 2023b: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht. Statistisches Bundesamt, Zugriff: <https://dns-indikatoren.de/assets/Publikationen/Indikatorenberichte/2022.pdf> [abgerufen am 21.05.2022].

destatis – Statistisches Bundesamt, 2024a: Anteil der Bevölkerung, der zur Miete wohnt in %. Datenquelle: Eurostat. Zugriff: [https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Mieteranteil.html#:~:text=Deutschland%20ist%20das%20Mieterland%20Nummer,Polen%20\(12%2C8%20%25\)](https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Mieteranteil.html#:~:text=Deutschland%20ist%20das%20Mieterland%20Nummer,Polen%20(12%2C8%20%25)) [abgerufen am 21.05.2024].

destatis – Statistisches Bundesamt, 2024b: Bautätigkeit. Zugriff: https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Bauen/Tabellen/_tabellen-innen-bautaetigkeit.html [abgerufen am 28.05.2024].

destatis – Statistisches Bundesamt, 2024c: Zensus 2022. Zugriff: https://www.zensus2022.de/DE/Ergebnisse-des-Zensus/_inhalt.html [abgerufen am 26.06.2024].

destatis – Statistisches Bundesamt, 2024d: Mikrozensus 2022 – Zusatzprogramm Wohnen im Mikrozensus 2022. (Endergebnisse) Zugriff: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/wohnen-in-deutschland-5122125229005.html> [abgerufen am 21.05.2024].

Deutscher Bundestag, 2018: Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e), BT-Drs. 19/3440, 18.07.2018.

Deutscher Bundestag, 2021: Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsprüfung des Bundes (einschließlich der Feststellung zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung 2020). BT-Drs. 20/180. 06.12.2021.

Deutscher Bundestag, 2022a: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus. BT-Drs. 20/1824. 13.05.2022.

Deutscher Bundestag, 2022b: Unterrichtung durch die Bundesregierung: Vierter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020. BT-Drs. 19/31570. 02.07.2021.

Deutscher Bundestag, 2023: Schriftliche Anfrage mit den in der Woche vom 2. Oktober 2023 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. BT-Drs. 20/8636. 06.10.2023.

DIW ECON, 2024: Die Wirtschaftskraft hinter dem Wohnungsbau: Übers Bauen und Wohnen die Weichen für die Zukunft stellen. Eine Studie zum 15. Wohnungsbautag 2024.

Dürig/Herzog/Scholz/Schwarz, 2021: Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021.

Europäische Kommission: Reference and discount rates (in %) since 01.08.1997. Zugriff: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/reference-discount-rates-and-recovery-interest-rates/reference-and-discount-rates_en [zuletzt abgerufen am 19.06.2024].

Europäische Zentralbank, 2024: Key ECB interest rates. Zugriff: https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.de.html [abgerufen am 29.05.2024].

Interhyp AG, 2024: Zinsen: die aktuelle Zinsentwicklung im Überblick. Zur Zeit ist der Immobilienkauf wieder planbarer und leistbarer. Zugriff: <https://www.interhyp.de/zinsen/> [abgerufen am 29.05.2024].

Immobilienmarktbericht Deutschland 2023: Dashboard, Zugriff: <https://tableau.bsh.de/t/bbr/views/Landing-Page/Start> [abgerufen am 11. Juni 2024].

Sagner, P.; Stockhausen, M.; Voigtländer, M., 2020: Wohnen – die neue soziale Frage? IW-Studie 136. Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft. IW-Medien. Köln.

Thöne, M., 2019: Evaluierung von Steuervergünstigungen: Ergebnisüberblick, Evaluationsschema, Methoden. FiFo-Bericht Nr. 28-0, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.

UBA – Umweltbundesamt, 2024: Klimaemissionen sinken 2023 um 10,1 Prozent – größter Rückgang seit 1990. Zugriff: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands#internationale-vereinbarungen-weisen-den-weg-weg> [abgerufen am 15. März 2024].

VALUE Marktdatenbank, 2024: Angebotsmietpreise. Lizensierter Zugang.

VV SWB – Verwaltungsvereinbarung über den sozialen Wohnungsbau im Programmjahr 2020 (Artikel 104d des Grundgesetzes).

VV SWB – Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2021 (VV Sozialer Wohnungsbau 2021).

VV SWB – Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2022 (VV Sozialer Wohnungsbau 2022).

VV SWB – Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2023 (VV Sozialer Wohnungsbau 2023).

VV SWB Klima – Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des klimagerechten sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2022 (VV Klimagerechter Sozialer Wohnungsbau 2022).

Verwaltungsvorschriften für die soziale Wohnraumförderung des Miet- und Genossenschaftswohnungsbaus in Berlin, 2023 (Wohnungsbauförderungsbestimmungen 2023 – WFB 2023). Bekanntmachung vom 31. Mai 2023.

Wissenschaftliche Dienste im Bundestag, 2022: Soziale Wohnraumförderung in den Bundesländern: Überblick über die Rechtsgrundlagen. Aktenzeichen WD 7 - 3000 - 067/22.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Kasten zu subventionspolitischen Leitlinien im 28. Subventionsbericht	12
Abbildung 2	Elemente der Evaluierung der Finanzhilfen Sozialer Wohnungsbau	14
Abbildung 3	Bezugsjahre der Programmjahre	15
Abbildung 4	Verpflichtungsrahmen der Finanzhilfen sozialer Wohnungsbau 2023 nach Ländern	20
Abbildung 5	Einkommensgrenzen der Länder (1-Personen-Haushalt, Jahresbetrag, in Euro)	24
Abbildung 6	Entwicklung der Wohnungsgenehmigungen und -fertigstellungen 2010 bis 2023	26
Abbildung 7	Indizierte Darstellung von Preisentwicklungen 2012 bis 2023 (2015=100)	27
Abbildung 8	Zinsentwicklung der vergangenen 10 Jahre (in Prozent)	28
Abbildung 9	Durchschnittliche Mietbelastungsquote absolut und für den Einzug 2019 bis 2022	28
Abbildung 10	Preisniveau von Baugrundstücken für Mehrfamilienhäuser 2022	29
Abbildung 11	Bestand gebundener Mietwohnungen (in Mio.)	31
Abbildung 12	Neubau von Mietwohnungen nach Art der Bauherren	40
Abbildung 13	Bindungsdauer von mindestens 20 Jahren im Mietwohnungsbereich	41
Abbildung 14	Energetische Modernisierungen bei Mietwohnungen	42
Abbildung 15	Wohneinheiten nach Förderbereich (2020 bis 2023 kumuliert)	43
Abbildung 16	Wohneinheiten nach Fördergegenstand (2020 bis 2023 kumuliert)	44
Abbildung 17	Bundes- und Landesmittel in den Programmjahren 2020 bis 2022 (Barwerte)	45

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Anzahl bestehender und auslaufender Bindungen bei Mietwohnungen 2020 bis 2023	32
Tabelle 2	Geförderte Wohneinheiten 2020 bis 2023	39
Tabelle 3	Geförderte Mietwohnungen im barrierearmen Segment	41
Tabelle 4	Geförderte Wohnungen im selbstgenutzten Wohneigentum im barrierearmen Segment	42
Tabelle 5	Veranschlagte Gesamtkosten für Neubau-Mietwohnungen	46
Tabelle 6	Kernindikatoren zur Abgrenzung der Wirkung der Finanzhilfe (Barwert)	48
Tabelle 7	Geschätzte Verteilung der rund 59.290 durch Bundesmittel geförderten Wohneinheiten (gerundet)	49
Tabelle 8	Hypothetisch durch Bundesmittel geförderte Wohneinheiten in den Ländern	50
Tabelle 9	Einkommensgrenzen der Länder	66