



Baden-Württemberg
Rechnungshof

Auszug aus

Jahresbericht 2025

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 20

Wohnraumoffensive Baden-Württemberg

Einzelplan 18: Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen

20 Wohnraumoffensive Baden-Württemberg (Kapitel 1804)

Landtagsdrucksache 17/9220

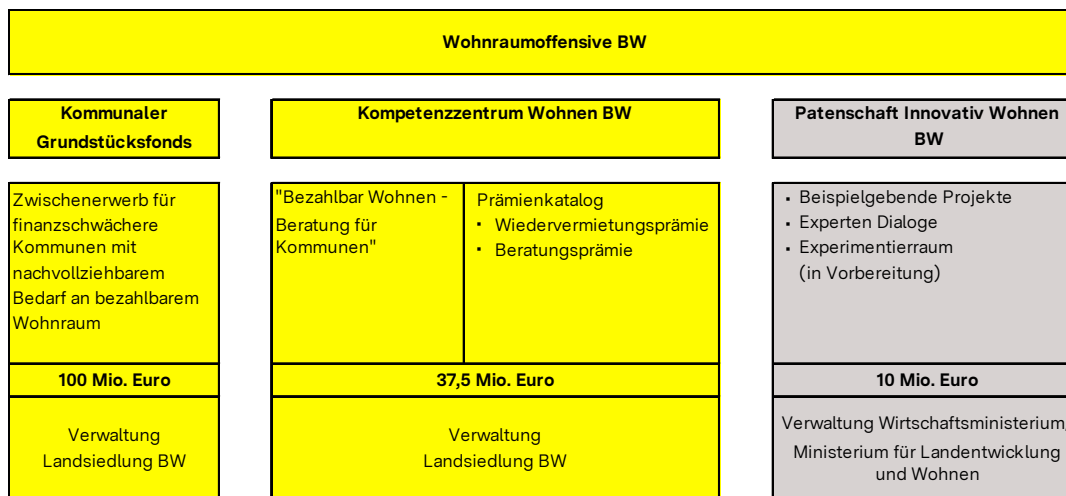
Die teilweise schon seit 2020 eingesetzten Instrumente der Wohnraumoffensive erweisen sich als weitgehend unwirksam. Dies zeigt sich bereits an der schwachen Nachfrage und einem folglich geringen Mittelabfluss. Der Vollzug der Programme ist darüber hinaus unwirtschaftlich. Teilweise waren die Verwaltungskosten für die Abwicklung deutlich höher als die bewilligten und ausbezahlten Mittel.

20.1 Ausgangslage

Im Mai 2019 beschloss die Landesregierung, den Kommunalfonds „Wohnraumoffensive BW“ als eine zweite Säule der allgemeinen Wohnraumförderung einzuführen. Er soll Kommunen mit einer hierzu eigens gebildeten Rücklage von 147,5 Mio. Euro und durch ein Maßnahmenbündel von Förderansätzen darin unterstützen, mehr - insbesondere bezahlbaren und sozial gemischten - Wohnraum zu schaffen. Er besteht aus dem Grundstücksfonds, dem Kompetenzzentrum Wohnen mit mehreren verschiedenen Förderprogrammen sowie der Patenschaft Innovativ Wohnen BW mit innovativen Ansätzen für bezahlbares Wohnen.¹ Zuständig für die konzeptionellen und strategischen Aufgaben war zunächst das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus, seit 2021 das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen (MLW). Verwaltung und Abwicklung wurden vertraglich gegen Vergütung an die Landsiedlung BW GmbH übertragen.

¹ <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/bauen-wohnen/wohnraumoffensive-baden-wuerttemberg/patenschaft-innovativ-wohnen-bw>.

Abbildung 20-1: Struktur der Wohnraumoffensive BW, finanzielle Ausstattung und Zuständigkeiten (Stand 2024)



Quellen: Unterlagen des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen, eigene Darstellung.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Mittel für die Wohnraumoffensive zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden. Dabei haben wir insbesondere Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Förderinstrumente untersucht. Ein Schwerpunkt der Prüfung waren der Kommunale Grundstücksfonds und das Kompetenzzentrum Wohnen BW über ihre jeweilige gesamte bisherige Laufzeit.

Wiedervermietungs- und Beratungsprämie haben wir zudem auf Basis einer Zufallsstichprobe von insgesamt 65 Fällen auf ihre Ordnungsmäßigkeit hin überprüft.

20.2 Prüfungsergebnisse

20.2.1 Betrachtung der Wirksamkeit

Die teilweise schon seit 2020 eingesetzten Instrumente der Wohnraumoffensive erweisen sich bislang als weitgehend unwirksam. Dies zeigt sich an der grundsätzlich schwachen Nachfrage, einem folglich geringen Mittelabfluss und den damit geringen Wirkungen hinsichtlich der gesetzten Förderziele.

20.2.1.1 Kommunaler Grundstücksfonds

Mit dem im Mai 2020 eingerichteten Grundstücksfonds beabsichtigt das Land, „Gemeinden, die nicht in der Lage sind, selbst entsprechend tätig zu werden, eine aktive Grundstücks politik zugunsten von mehr preisgünstigem, insbesondere sozial gebundenem

Wohnraum zu ermöglichen.“² Der Fonds soll Kommunen mit Bedarf an bezahlbarem Wohnraum unterstützen, die aufgrund ihrer Haushaltslage nicht selbst aktiv werden können. Das Land springt in dieser Situation in Form eines Zwischenerwerbs ein. Es kann geeignete Grundstücke kaufen und bis zu 5 Jahre im Grundstücksfonds behalten. Während dieser Haltezeit sollen die Kommunen die erforderlichen Voraussetzungen für bezahlbaren Wohnraum auf dem Grundstück schaffen. Anschließend sollen sie oder ein Dritter (Investor) das Grundstück aus dem Grundstücksfonds erwerben. Je höher der Anteil an gemeinwohlorientierter Bebauung ist, desto stärker kann der Kaufpreis beim Erwerb reduziert werden (ausgehend vom aktuellen Verkehrswert zum Zeitpunkt des Verkaufs).³

Für den Grundstücksfonds sind Haushaltsmittel von 100 Mio. Euro vorgesehen. Bis Ende 2024 hatte das Land für neun Kommunen Grundstücke für insgesamt rund 10 Mio. Euro zwischenerworben. Allerdings hat bisher noch keine einzige Kommune auf einem solchen Grundstück „gemeinwohlorientierte Wohnungen“ geschaffen und damit das Förderziel erfüllt. Nach Auskunft des Ministeriums liegen für weitere vier Kommunen Bevorratungsverträge vor, für die bis Ende 2024 jedoch keine Ausgaben angefallen waren. Zwei weitere Kommunen hatten eine schriftliche Zusage im Hinblick auf eine Bevorratung erhalten.

Beispielsfall zum Grundstücksfonds:

Zur Regelung der Rechtsbeziehungen im Zusammenhang mit dem Grundstücksfonds unterzeichnete das Land im Jahr 2020 mit einer Gemeinde einen Grundstücksbevorratungsvertrag. Für die Realisierung des bezahlbaren Wohnraums wurde im Flächennutzungsplan der Gemeinde eine entsprechende Wohnbaufläche ausgewiesen. Gemeinsam mit einem Investor ist geplant, auf einer Fläche von bis zu 6.640 m² preisgünstigen und auch sozial gebundenen Wohnungsbau zu schaffen. Dabei sollen laut dem geplanten städtebaulichen Vertrag 70 Wohneinheiten errichtet werden, die „zu 100 Prozent bezahlbar“ sind und eine Mietpreisbindung über 40 Jahre aufweisen.

In Zusammenarbeit mit der Gemeinde übernahm die Landsiedlung die Grundstücksverhandlungen mit den Eigentümern. Bis Ende März 2022 konnte sie die Grundstücke durch einen Zwischenerwerb des Landes sichern. Der Kaufpreis betrug rund 1,26 Mio. Euro. Der Verkehrswert wurde vorab durch ein Verkehrswertgutachten auf 210 Euro/m² festgesetzt.

Ebenfalls im März 2022 schloss das Land mit der Gemeinde einen notariellen Angebotsvertrag zum Abschluss eines Grundstückskaufvertrages. Damit soll es dem Land rechtlich ermöglicht werden, die Grundstücke durch Annahme des Angebots wieder zu veräußern, sobald die entsprechenden Bedingungen (Schaffung bezahlbaren Wohnraums) seitens der Gemeinde erfüllt sind. Weiterhin wurde vereinbart, dass sich die Gemeinde bis zum 31. Dezember 2023 an das abgegebene Angebot gebunden hält. Diese Frist

² Ministerratsbeschluss vom 21. Mai 2019.

³ <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/bauen-wohnen/wohnraumoffensive-baden-wuerttemberg/grundstuecksfonds-bw>.

wurde zwischenzeitlich auf Antrag der Gemeinde bis zum 20. März 2027, und damit auf die maximale Haltefrist von 5 Jahren, verlängert.

Die Gemeinde konnte bis heute auf dem Gebiet keinen bezahlbaren Wohnraum schaffen. Bisher kam es nicht zum Abschluss eines städtebaulichen Vertrages mit dem Investor und damit auch nicht zur Umsetzung der bauplanerischen Rahmenbedingungen. Entscheidende Hinderungsgründe sind insbesondere eine unsichere Fördermittelkulisse für den Investor, der für die Wirtschaftlichkeit seiner Investition wohl Mittel aus der sozialen Wohnraumförderung des Landes benötigt, sowie unerwartete Mehrkosten im Zusammenhang mit der Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans, die ebenfalls vom Investor zu tragen sind. Sollten die Verhandlungen mit dem Investor endgültig scheitern, schließt die Gemeinde aktuell nicht aus, die Grundstücke vom Land zu erwerben und das Projekt selbst umzusetzen.

20.2.1.2 Programm „Bezahlbar Wohnen - Beratung für Kommunen“

Das Förderprogramm „Bezahlbar Wohnen - Beratung für Kommunen“ soll Kommunen durch Beratungsleistungen in sieben Förderkategorien dabei unterstützen, den Prozess der Entstehung und Aktivierung von bezahlbarem Wohnraum von der Grundlagenschaffung bis zum konkreten Baubeginn effektiv, qualitativ und zeitsparend zu gestalten. Es wurde zum 1. Januar 2021 eingeführt und mit 37,1 Mio. Euro ausgestattet. Das Programm lief Ende 2023 aus. Nach Evaluierung sind zum 1. Juli 2024 neue Förderhinweise mit inhaltlichen Änderungen in Kraft getreten. Die Förderhöhe beträgt in den einzelnen Modulen jeweils bis zu 25.000 Euro. Trotz einer Förderquote von bis zu 80 Prozent erfährt es auch weiterhin wenig Zuspruch: Seit Januar 2021 wurden im „alten“ Programm 34 Anträge mit einem Volumen von rund 600.000 Euro, im „neuen“ Programm (ab 1. Juli 2024) 5 Anträge mit insgesamt 92.000 Euro bewilligt. Die aktuellen Fördermodule enthalten insgesamt 30 spezifische Ziele, zur Messung ihrer Erreichung fehlen allerdings erforderliche Kennzahlen.

20.2.1.3 Prämienkatalog mit Wiedervermietungs- und Beratungsprämie

Ziel des Prämienkatalogs ist es, „kommunales Engagement zu belohnen, das zu einer (Re)Aktivierung von Wohnraum geführt hat“. Zugleich sollen die Prämien seitens der Kommunen flexibel verwendbar sein, sodass diese vor Ort zielführende wohnungspolitische Themenschwerpunkte setzen und geeignete Maßnahmen umsetzen können.

Die Wiedervermietungsprämie soll Kommunen dabei unterstützen, leerstehenden Wohnraum dem Wohnungsmarkt zuzuführen. Als Anreiz für die Kommunen, selbst in diesem Bereich durch Beratung und Vermittlung tätig zu werden, wird diesen im Erfolgsfall auf Antrag eine Wiedervermietungsprämie gewährt.

Ziel der Beratungsprämie ist es, durch Beratung aufzuzeigen, wie man, insbesondere in Einfamilienhausgebieten, mittels Teilung und Umbau mehr Wohneinheiten schaffen kann. Die Prämie soll Anreiz für die Kommunen sein, ihr Engagement bei der Aktivierung von Wohnraum im Bestand auszubauen.

Das Fördervolumen des Prämienkatalogs wurde von ursprünglich 400.000 Euro auf mittlerweile 4 Mio. Euro erhöht. Die Wiedervermietungsprämie beträgt zwei Nettomonatskaltmieten, maximal 2.000 Euro je vermieteter Wohnung. Die Beratungsprämie beträgt pauschal 400 Euro je nachgewiesener Beratung.

Beide Programme werden ebenfalls wenig nachgefragt: Auf die zum 1. Juli 2020 eingeführte Wiedervermietungsprämie entfielen bis Ende 2024 insgesamt 607 Bewilligungen, was monatlich rund 11 Bewilligungen entspricht. Insgesamt wurden 756.000 Euro bewilligt. 2024 ist die Nachfrage zudem stark eingebrochen. Die zum 1. April 2023 eingeführte Beratungsprämie führte seither zu insgesamt 60 Bewilligungen, was monatlich 3 Bewilligungen entspricht. Insgesamt wurden damit 24.000 Euro bewilligt.

Ob die Programme - abgesehen von ihrer geringen Inanspruchnahme - tatsächlich eine Anreizwirkung erzielen, ist wegen ungeeigneter Kennzahlen nicht feststellbar: Die verwendete Kennzahl („Anzahl der Wieder-/Vermietungen“) ist zwar notwendig, aber nicht hinreichend, um beurteilen zu können, ob und inwieweit die Prämie für die Zielerreichung ursächlich war, nämlich „leerstehenden Wohnraum dem Wohnungsmarkt zuzuführen“. Insoweit sind auch Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen. Bei der Beratungsprämie ist die Kennzahl „Zahl der Beratungen“ grundsätzlich ungeeignet, um festzustellen, ob und inwieweit dadurch das Ziel der Zuwendung erreicht wird, „mittels Teilung und Umbau mehr Wohneinheiten zu schaffen“.

20.2.2 Betrachtung der Wirtschaftlichkeit

Die Höhe der Verwaltungskosten ist, insbesondere im Verhältnis zu den verteilten Fördermitteln, ein wesentlicher Faktor, um bewerten zu können, ob die Programme wirtschaftlich abgewickelt werden. Bereits in früheren Beiträgen hat sich der Rechnungshof zu angemessenen Verwaltungskostenquoten geäußert.

Der Vollzug der geprüften Programme der Wohnraumoffensive ist unwirtschaftlich: Er verursacht hohe Verwaltungskosten beim Land und führt folglich zu einem unausgewogenen Verhältnis zur Höhe der ausbezahlten Mittel.

Bei dem Programm „Bezahlbar Wohnen - Beratung für Kommunen“ wurden bis Ende 2024 rund 660.000 Euro für Beratungsleistungen bewilligt, tatsächlich ausbezahlt wurden lediglich rund 70.000 Euro. Die Verwaltungskosten betrugen rund 2 Mio. Euro. Selbst wenn alle bewilligten Zuwendungen ausbezahlt werden, ergibt sich eine Quote von noch über 300 Prozent.

Bei den beiden Prämienprogrammen stehen den bis Ende 2024 bewilligten und ausbezahlten Zuwendungen von rund 764.000 Euro Verwaltungskosten in Höhe von rund 704.000 Euro gegenüber, was einer Quote von über 90 Prozent entspricht.

Beim Grundstücksfonds sind im Zeitraum 2020 bis 2024 Verwaltungskosten von rund 2,5 Mio. Euro entstanden. Für den Zwischenerwerb von Grundstücken hat das Land in diesem Zeitraum rund 9,6 Mio. Euro verausgabt, wobei sich nach Angaben des MLW bis 31. Dezember 2024 Fälle mit einem Volumen von 40 Mio. Euro in Bearbeitung befanden. Die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungskosten hängt hier im Wesentlichen davon ab, ob und in welchem Umfang durch den Zwischenerwerb am Ende tatsächlich das eigentliche Ziel, gemeinwohlorientierten Wohnraum zu schaffen, erreicht wird.

20.3 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, die geprüften Programme der Wohnraumoffensive nicht weiterzuführen. Die Rücklage sollte aufgelöst und die Mittel der allgemeinen Wohnraumförderung des Landes zugeführt werden, bei der es gegenwärtig aufgrund erhöhter Nachfrage und fehlender Haushaltsmittel zu längeren Wartezeiten bei den Bewilligungen kommt.⁴ Dadurch könnten unverzüglich, zielgerichtet und auf wirtschaftlichere Weise auch Maßnahmen des Wohnungsbaus gefördert und damit das Ziel, zusätzlichen auch sozial gebundenen Wohnraum zu schaffen, tatsächlich erreicht werden.

20.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das MLW betont die Signalwirkung der geprüften Instrumente der Wohnraumoffensive an die Kommunen.

Der Grundstücksfonds sollte nach Auffassung des MLW fortgeführt werden, weil er aus aktueller Sicht über großes Potenzial verfüge, dass durch den Zwischenerwerb von Grundstücken tatsächlich gemeinwohlorientierter Wohnraum geschaffen wird. Dass dieser bisher noch nicht realisiert werden konnte, sei größtenteils nicht vom Land beeinflussbar. Eine Beurteilung sei wegen der eingeräumten Bevorratungs- und Realisierungszeiträume verfrüht. Die Verwaltungskostenquote sei nicht aussagekräftig und berücksichtige nicht, dass es sich um ein deutschlandweit erstmals eingeführtes strategisch angelegtes Instrument handle, das einer Anlaufzeit bedürfe und das mit komplexen Prozessen verbunden sei. Die Aufwandsermittlung durch den Rechnungshof berücksichtige zu Unrecht nicht die Fälle, in denen noch keine Ausgaben anfielen, die sich aber in Bearbeitung befanden. Eine jahresweise Betrachtung der Verwaltungskosten zeige überdies, dass die Quote über den Zeitverlauf stark rückläufig sei. Der im Fallbeispiel angeführte Zwischenerwerb sei gerechtfertigt, weil die Kommune zu diesem Zeitpunkt die

⁴ Im Jahr 2024 waren die Mittel für die Wohnraumförderung bereits wenige Wochen nach Freigabe vollständig mit Anträgen belegt. Dies führte dazu, dass ab Juni 2024 keine Anträge auf die im Doppelhaushalt 2023/2024 für die Wohnraumförderung zur Verfügung gestellten Mittel mehr bewilligt und auch keine Mittel mehr ausbezahlt werden konnten.

erforderlichen Mittel nicht aufbringen konnte und es ihr freistehe, das Vorhaben auch selbst umzusetzen.

Das MLW führt die aus seiner Sicht bisher noch verhaltene Inanspruchnahme der Programme des Kompetenzzentrums Wohnen auf aktuell begrenzte personelle Kapazitäten und zu geringe Sensibilität der Kommunen zurück. Es möchte deshalb die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit erhöhen und hat hierzu etwa eine Werbekampagne begonnen. Für das Programm „Bezahlbar Wohnen - Beratung für Kommunen“ könnten in seiner überarbeiteten Form noch keine validen Aussagen getroffen werden.

Zum Prämienkatalog vertritt das MLW die Ansicht, dass „jede Wohnung zählt“ und auch kleinteilige Anreize Wirkungen erzielen können, die über den Einzelfall hinausgehen. Eine Kausalität zwischen Prämiengewährung und Zielerreichung sei bei der Wiedervermietungsprämie nicht sinnvoll messbar. Mitnahmeeffekte seien wegen der geforderten Dauer des Leerstands weitgehend unwahrscheinlich. Die für die Beratungsprämie gewählte Kennzahl entspreche dem Förderziel, wonach sich Eigentümer mit der Möglichkeit befassen sollen, ob Wohnraum durch Teilung oder Umbau aktiviert werden kann. Bei den ermittelten Verwaltungskostenquoten bliebe die beratende Lotsenfunktion der Landsiedlung BW GmbH außer Betracht, die einen Mehrwert ohne konkrete Transferleistung darstelle. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung solle qualitative Merkmale im Sinne einer Kosten-Nutzen-Betrachtung einbeziehen.

20.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die geprüften Instrumente der Wohnraumoffensive bislang weitgehend unwirksam sind. Auch aus der Stellungnahme des Ministeriums wird nicht ersichtlich, dass das 2019 von der Landesregierung beschlossene Ziel erreicht wurde, durch die Wohnraumoffensive mehr, insbesondere bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Obwohl die regelmäßige Bevorratungszeit von 3 Jahren in allen Fällen auf 5 Jahre verlängert wurde, blieb der Grundstücksfonds bislang in der Phase des Zwischenerwerbs stecken und ist in keinem Fall in die Realisierungsphase eingetreten. Obwohl die Programme des Kompetenzzentrums schon seit Jahren existieren, leiden sie auch nach Ansicht des MLW nach wie vor unter mangelnder Nachfrage. Die vom Ministerium geltend gemachte Signalwirkung ist nicht ersichtlich. Auch wenn nach Auffassung des Ministeriums beim Prämienkatalog jede Wohnung zählt, darf dabei die Wirtschaftlichkeit der Förderung nicht außer Betracht bleiben.