

## **ABSCHLUSSBERICHT**

Spending Review (Zyklus 2016/2017)

zum

***„Politikbereich Wohnungswesen“***

zur

Vorlage beim Lenkungsausschuss

## Inhalt

1. Auftrag und Arbeit der Arbeitsgruppe .....	3
2. Wohnungsbedarfsprognose .....	4
2.1. Gesamtprognose.....	4
2.2. Regionale Streuung.....	5
2.3. Mieten & Einkommensentwicklung .....	5
2.4. Baugeschehen.....	6
2.5. Aktuelle Marktentwicklung.....	7
3. Förderumfeld im Politikbereich Wohnungswesen.....	7
3.1. Stadtumbau Ost, Stadtumbau West .....	7
3.2. Altersgerechtes/barrierefreies/-armes Wohnen bzw. Umbauen.....	8
3.3. Energieeffizient Bauen/Umbauen .....	8
3.4. Wohngeld und KdU.....	8
4. Kompensationsmittel an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur Sozialen Wohnraumförderung.....	10
4.1. Darstellung.....	10
4.2. Ziele, Instrumente und Indikatoren.....	11
4.3. Bewertung .....	13
5. Wohnungsbauprämie .....	14
5.1. Einführung .....	14
5.2. Ziel der Wohnungsbauprämie .....	14
5.3. Zielerreichung .....	14
5.3.1. Entwicklung der Wohneigentumsquote .....	15
5.3.2. Zu Wirkzusammenhängen zwischen den Leistungen der Wohnungsbauprämie und Sparverhalten, wohnungswirtschaftlicher Verwendung angesparten Vermögens und Bildung von Wohnungseigentum.....	16
5.3.2.1. Kausalkette Teil 1: Einfluss der Wohnungsbauprämie auf den Abschluss von Bausparverträgen.....	16
5.3.2.2. Kausalkette Teil 2: Einfluss der Bausparverträge auf die Wohneigentumsbildung .....	17
5.3.3. Datengrundlagen.....	19
5.4. Abschließende Bewertung .....	20
6. Gesamtfazit.....	20
7. Beschlussvorschlag.....	21
Anlage 1: Beschluss des Lenkungsausschusses zum Arbeitsauftrag der AG „Politikbereich Wohnungswesen“ .....	22

## 1. Auftrag und Arbeit der Arbeitsgruppe

Das Bundeskabinett hat am 23. März 2016 das BMF beauftragt, gemeinsam mit den fachlich zuständigen Ressorts themenbezogene Haushaltsanalysen (sog. Spending Reviews) zum Politikbereich Wohnungswesen und zum Politikbereich Klima/Energie durchzuführen. Die Ergebnisse sollen bis zum nächsten Eckwertebeschluss im März 2017 vorgelegt werden und in geeigneter Form in den Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2018 einfließen.

Als Steuerungs- und ggf. Entscheidungsgremium wurde ein Lenkungsausschuss (LA) auf Staatssekretärebene eingesetzt, der in seiner konstituierenden Sitzung am 20. April 2016 Verfahrensgrundsätze definierte, konkrete Arbeitsaufträge erteilte und die jeweiligen Arbeitsgruppen (AG) unter Beteiligung der fachlich zuständigen Ressorts einrichtete.

In dieser Sitzung des Lenkungsausschusses wurde auch die inhaltliche Ausrichtung der Spending Review zum Politikbereich Wohnungswesen präzisiert. Konkreter Untersuchungsgegenstand sind daher nunmehr zum einen die Kompensationsmittel an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur Sozialen Wohnraumförderung (Titel 1606 882 02), die zwischenzeitlich mit verschiedenen Änderungen des Entflechtungsgesetzes für die Jahre 2017 und 2018 auf rd. 1,5 Mrd. € und für 2019 auf rund 1 Mrd. € erhöht wurden. Der zweite Untersuchungsgegenstand ist die Wohnungsbauprämie (Titel 1606 893 01).

Die Arbeitsgruppe konstituierte sich am 12. Juli 2016 und tagte insgesamt neun Mal. Zu einer Beratung wurde das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) als Experte eingeladen. Zu einer weiteren Sitzung wurden Experten aus dem BMUB zu den Themen Stadtumbau West und Ost, Wohngeldrecht und zu weiteren Sonderprogrammen hinzugezogen. Darüber hinaus wurden Vertreter des Bundesrechnungshofes (BRH), der Bauministerkonferenz der Länder sowie zwei Sachverständige zu Fragen der Wohnungsbauprämie angehört.

Um die Entflechtungsmittel für den Wohnungsbau und die Wohnungsbauprämie hinsichtlich Notwendigkeit, Effektivität und Effizienz hinreichend beurteilen zu können, sieht der **Arbeitsauftrag der AG** vor, einen Überblick über die Rahmenbedingungen zu gewinnen, innerhalb derer die zu untersuchenden Instrumente zum Einsatz kommen. Dabei ist der Bedarf, die aktuelle Entwicklung an den Wohnungsmärkten in den Blick zu nehmen, einschließlich einer **Prognose** künftiger Entwicklungen (Abschnitt 2). Daneben ist das **Förderumfeld** zu betrachten, das aus weiteren, nicht im Fokus der im Spending Review stehenden Programme und Leistungen besteht, die Wirkungen auf Wohnungsangebot und -nachfrage entfalten (vgl. Abschnitt 3).

In den Abschnitten 4 und 5 werden die Untersuchungen der Kompensationsmittel und der Wohnungsbauprämie dargestellt, aus denen ein in Abschnitt 6 dargestelltes Fazit abgeleitet wird. Abschließend wird ein Beschlussvorschlag für den Lenkungsausschuss in Abschnitt 7 formuliert.

## 2. Wohnungsbedarfsprognose

Zur Darlegung der bestehenden Abschätzungen des Gesamtbedarfs an Wohnungen in Deutschland wurde das BBSR zur Beratung der AG am 25. August 2016 als Experte hinzugeladen. Es stellte seine aktuellen Erkenntnisse zum Wohnungsbedarf bis 2030 vor, die auch in die ressortabgestimmten Berichte der Bundesregierung eingeflossen sind. Diese waren zuletzt der Wohngeld- und Mietenbericht 2014 (Kabinett Juni 2015) und der Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive (Kabinett März 2016). Im Rahmen der AG wurden einzelne Aspekte vertieft.

### 2.1. Gesamtprognose

Das BBSR erstellt in regelmäßigen Abständen eine kurz-, mittel- und langfristige Wohnungsmarktprogno­se, die als modifizierte Trendfortschreibung den jeweils in den kommenden 15 Jahren zu erwartenden Bedarf an Wohnraum insbesondere auf der Basis der demographischen Entwicklung, der Wohnflächennachfrage und der Netto-Zuwanderungen in regionaler Hinsicht und nach Wohnungsteilmärkten ausweist.

Die Wohnungsmarktprogno­se von Mai 2015 reicht bis 2030, weist den künftigen Wohnungsbedarf in 5-Jahres-Schritten aus und geht trotz der seit 2011 leicht steigenden Bevölkerungszahlen von einer langfristig demographisch bedingt sinkenden Bevölkerung aus. Die Anzahl der Haushalte steigt in Folge des Haushaltsbildungsverhaltens und demographischer Entwicklungen weiter an. Auch die Wohnfläche pro Kopf steigt leicht aber kontinuierlich. Ein Teil dieser Entwicklung geht auf passive Effekte zurück, z.B. verbleiben ältere Menschen bei Tod eines Partners oft in der gleichen Wohnung und beanspruchen somit mehr Wohnraum pro Kopf. Zudem führen der zunehmende Anteil von 1-Personen-Haushalten (insbesondere in den Städten), die Wohneigentumsbildung sowie die positive ökonomische Entwicklung zu einer steigenden Wohnflächennachfrage pro Kopf. Auf Basis dieser Annahmen besteht langfristig ein über den Prognosezeitraum gemittelter Bedarf von rd. 230.000 neu zu schaffenden Wohnungen pro Jahr. Für die Zeit bis 2020 wird ein erhöhter Bedarf von 272.000 Wohnungen p.a. berechnet, der vor allem auf erhöhte Zuwanderung zurückgeht. Darin noch nicht berücksichtigt ist die ab 2015 eingetretene beschleunigte Entwicklung der Zuwanderung, insb. von Flüchtlingen.

Hinzu kommt die nochmals stark angestiegene Zuwanderung. Nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurden im Jahr 2015 rund 890.000 Zugänge von Asylsuchenden registriert.<sup>1</sup> Auch wenn nicht alle Flüchtlinge und Asylsuchenden auf Dauer in Deutschland bleiben werden, wird der Bedarf an Wohnraum in den kommenden Jahren nochmals deutlich zunehmen. Auf allen föderalen Ebenen besteht Konsens darüber, Flüchtlingen möglichst rasch Zugang zum regulären Wohnungsmarkt zu ermöglichen. In vielen Kommunen fehlt es jedoch an bezahlbarem Wohnraum, um eine zügige Integration in die Gesellschaft zu ermöglichen. Hieraus ergibt sich ein erhöhter mittelfristiger Bedarf von weiteren 50.000 Wohnungen p.a.

---

<sup>1</sup> Pressemitteilung des BMI vom 30. September 2016

Auf Grund der in den letzten Jahren – gemessen an diesen Bedarfsberechnungen – zu geringen Angebotsausweitung, die sich in steigenden Knappheitsmieten niederschlägt, geht BMUB von einem weiteren mittelfristigen Nachholbedarf von 40.000 Wohnungen pro Jahr aus. Aus allen vorgenannten Elementen ergibt sich eine Gesamtgrößenordnung von kurz- und mittelfristig rd. 350.000 Wohnungen pro Jahr.

## **2.2. Regionale Streuung**

Die Wohnungsmarktlage in Deutschland streut regional sehr stark. Einem Leerstand von ca. 1,8 Mio. Wohnungen und ausgeglichenen Wohnungsmärkten in ländlichen, peripheren oder strukturschwachen Regionen steht eine Wohnungsknappheit in wachstumsstarken Regionen gegenüber.

Wohnraummangel zeigt sich in den größten Städten (Big-7; Berlin, Hamburg, München, Köln, Düsseldorf, Frankfurt am Main und Stuttgart) und ihrem unmittelbaren Umland, in wirtschaftsstarken kleineren Großstädten (wie beispielsweise Wolfsburg, Ingolstadt, Regensburg) sowie darüber hinaus in vielen Universitätsstädten außerhalb der vorgenannten Städte. In den Gebieten mit Knappheiten am Wohnungsmarkt leben schätzungsweise knapp 30 % der Bevölkerung, und über 40 % der Mieterhaushalte.

Auch die im Zusammenhang mit der Anwendung der Mietpreisbremse in den Bundesländern vorgenommenen Auswertungen regionaler Daten führten zu einem ähnlichen Ergebnis. Auf dieser Basis wurde die sogenannte Mietpreisbremse in 294 Kommunen eingeführt, in denen knapp 21,131 Mio. Menschen leben (ab 01.12.2016 mit Niedersachsen 22,8 Mio.). Das sind circa 28 % der Bundesbürgerinnen und -bürger.

Neben der regional unterschiedlichen Wohnungsmarktlage ergeben sich auch innerhalb von Stadtgebieten und innerhalb des breiten Angebotsspektrums von Miet- über Eigentumswohnungen bis hin zu freistehenden Einfamilienhäusern differenzierte Entwicklungen.

Die Wohnungsmarktsituation in angespannten Märkten geht dabei auf unterschiedliche Faktoren zurück. Zu Teilen handelt es sich um Zuzug innerhalb Deutschlands von meist jungen Personen in Ausbildung oder als Berufseinsteiger. Daneben sind Großstädte Zuzugsgebiet von Zuwanderern aus dem Ausland. Steigende Mieten in den angespannten Märkten führen insbesondere bei einkommensschwachen Haushalten zu überproportionalen Belastungen.

Bei den Gebieten mit Wohnungsüberhang handelt es sich nicht ausschließlich um dünn besiedelte (ländliche) Gebiete wie zum Beispiel den Harz oder weite Teile Mecklenburg-Vorpommerns, sondern – auf etwas niedrigerem Niveau – auch um strukturschwache Ballungsräume, die dicht besiedelt sind, wie zum Beispiel einzelne Städte im Ruhrgebiet.

## **2.3. Mieten & Einkommensentwicklung**

Die gute wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre hat durchschnittlich zu einer spürbaren Zunahme von Einkommen und Beschäftigung geführt. Die Mieten aller Mieterhaushalte haben sich in der Gesamtbetrachtung für Deutschland weitgehend parallel zu den verfügbaren Einkommen entwickelt. Die verfügbaren Einkommen stiegen seit 2010 mit 11,5 % sogar noch leicht höher als die Mieten mit 10,2 %. Somit sind für den Mietwohnungsmarkt im Durchschnitt über das Bundesgebiet keine Überhitzung und keine überproportionale Belastung von Mietern

erkennbar. Jedoch sind Neu- und Wiedervermietungsflächen seit 2010 deutlich stärker gestiegen, bundesweit im Durchschnitt um knapp 18 %, in den Metropolkernen um knapp 26 % (2015).

Die positive wirtschaftliche Entwicklung trägt aber auch zur dynamischen Entwicklung einiger Ballungsräume bei. In diesen sind deutlich stärkere Anstiege der Angebotsflächen bei Neuvermietung zu beobachten. Regional gilt dies vor allem für die Big-7, für viele Universitätsstädte und städtisch geprägte Regionen. In ländlichen, peripheren oder strukturschwachen Gebieten zum Beispiel in Teilen Ostdeutschlands aber auch des Ruhrgebiets ist dies nicht der Fall. Selbst in den wirtschaftlich besonders erfolgreichen Bundesländern im Süden von Deutschland liegen Gebiete mit dynamischer Flächenentwicklung neben Regionen mit sehr verhaltener Aufwärtsentwicklung. In 31 von 402 Kreisen mit einer Bevölkerung von 10,9 Mio. Einwohnern liegt das Mietenniveau über 9 €/m<sup>2</sup> nettokalt (2015).

#### 2.4. Baugeschehen

Die Zahl der Baugenehmigungen und auch der Baufertigstellungen sind in den letzten Jahren von einem sehr niedrigen Niveau kontinuierlich und deutlich angestiegen. Von dem historischen Tiefststand 2009/2010 von knapp 160.000 neuen Wohnungen stiegen die Baufertigstellungen bis 2014 auf gut 245.000 Wohnungen an. Dies entspricht einem Anstieg von insgesamt über 50 %. Im Jahr 2015 wurden bereits 308.000 Wohnungen genehmigt, allerdings nur knapp 248.000 Wohnungen fertig gestellt. Damit hinkt die aktuelle Entwicklung der Fertigstellungen den Genehmigungen nach. Jedoch lässt die Entwicklung der Genehmigungen für 2016 trotz aktuell nachlassender Zuwachsraten einen weiteren Anstieg der Fertigstellungen erwarten.

Entfielen bislang rund 70 % der Genehmigungen auf die Wachstumskommunen, steigen sie mittlerweile auch in städtischen und ländlichen Umlandkreisen, auf die die Bauherren wegen der hohen Bodenpreise ausweichen.

Mittlerweile entfallen über 50 % des Wohnungsneubaus auf Mehrfamilienhäuser. Die Hälfte des Geschosswohnungsbaus sind allerdings Eigentumswohnungen im höherpreisigen Segment. Das trägt jedoch auch zur Entspannung am Mietwohnungsmarkt bei, denn rund 57 % der neuen Eigentumswohnungen werden vermietet. Selbstnutzende Eigentümer dürften dauerhaft als Nachfrager am Mietwohnungsmarkt entfallen.

Der Anstieg von Angebot und Nachfrage von Eigentumswohnungen ist auch durch die lang anhaltende positive ökonomische Entwicklung begründet. Der positive Wachstums- und Beschäftigungstrend hat in den vergangenen Jahren zu einer stabilen Binnenkonjunktur und steigenden Realeinkommen beigetragen. In Verbindung mit einem historisch niedrigen Zinsniveau leisten die spürbar steigenden verfügbaren Einkommen auch einen Beitrag dazu, dass der Anteil derer, die sich selbst genutzten oder zu vermietenden Wohnraum als Kapitalanlage leisten können und wollen (und damit Mietwohnraum freimachen oder neu schaffen), ansteigt.

Dem steht indes eine langjährige sehr verhaltene Entwicklung des Mietwohnungsbaus gegenüber. In den vergangenen Jahren wurden bundesweit jährlich lediglich etwa 70.000 neue Mietwohnungen gebaut. Insbesondere werden mit rund 15.000 Einheiten in 2015 noch zu wenige soziale Mietwohnungen gebaut, während jährlich 60.000 bis 80.000 Wohnungen aus der Bindung fallen.

## 2.5. Aktuelle Marktentwicklung

Wie die aktuelle Entwicklung zeigt, reagiert der Markt also auf die höhere Nachfrage durch eine Steigerung des Angebots. Diese Angebotssteigerung reicht aktuell jedoch noch nicht aus, um die Defizite zu beseitigen. Auf mittlere Sicht bestehen durchaus Chancen, dass in einer Gesamtbetrachtung der Wohnungsmarkt die bestehende Wohnraumnachfrage wird befriedigen können. Dies setzt weiterhin eine verstärkte Bautätigkeit voraus. Dabei geht es nicht nur um das einmalige Erreichen eines bestimmten Schwellenwertes. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Angebotsausweitung über mehrere Jahre vollziehen muss.

Zu erwarten ist daher, dass die Erreichung einer allgemeinen Marktentspannung, von der alle Bevölkerungsgruppen profitieren, ein langfristiger Prozess sein wird. Dabei kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass eine ausreichende Bautätigkeit in Form von Sickereffekten früher oder später auch zu einer Ausweitung des Angebots geeigneter bezahlbarer Wohnungen für Menschen mit geringeren Einkommen führen kann. Offen bleibt, wann diese positiven Effekte in Form eines ausreichenden geeigneten Angebots auch bei Geringverdienern ankommen.

Dies gilt umso mehr, als die Bautätigkeit neben den reinen Markteinflüssen auch von weiteren Faktoren beeinflusst wird, die eher im politischen und administrativen Bereich liegen wie zum Beispiel:

- fehlendem Bauland (gerade in Großstädten)
- dem ordnungsrechtlichen Rahmen
- der Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren.

## 3. Förderumfeld im Politikbereich Wohnungswesen

In diesem Abschnitt sollen Förderprogramme und -maßnahmen beleuchtet werden, die nicht der Review unterzogen werden, jedoch ebenfalls dem Politikbereich Wohnungswesen zuzuordnen sind. Die Betrachtung erfolgt, um Wechselwirkungen aufzuzeigen und zu klären, ob sich Ziele ggf. widersprechen. In der Beratung der AG am 6. Oktober 2016 wurden hierzu die zuständigen Experten/Bearbeiter aus dem BMUB eingeladen und befragt.

Auf eine detaillierte Darstellung der Programme des Förderumfelds wird im Rahmen dieses Zwischenberichtes verzichtet. Es werden vielmehr die Aspekte betrachtet, die im Zusammenspiel des Förderumfeldes mit den zu reviewenden Maßnahmen relevant sind.

### 3.1. Stadtumbau Ost, Stadtumbau West

Vom BMUB wurde ausgeführt, dass die Programme seit 2002 (Ost) bzw. 2004 (West) bestehen, vor kurzem evaluiert wurden und diese Evaluierung ihnen ein positives Zeugnis im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele ausgestellt habe. Es ist geplant, beide Programme unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Problemlagen sukzessive zusammenzuführen, da sie ähnliche Handlungsfelder abdecken.

Im Programm Stadtumbau Ost ist aufgrund des hohen Leerstands von Wohnungen in den ostdeutschen Ländern als ein Baustein auch die Möglichkeit enthalten, den Abriss von Wohnungen zu fördern. Mit dem Programm Stadtumbau Ost wird die Aufwertung von Stadtquartieren, die Anpassung der Infrastruktur und die Sanierung und Sicherung von Altbauten gefördert. Dies trägt zur sozialen Stabilität der Städte bei. Lt. BMUB ist in Ostdeutschland der Rückbau von Wohnungen weiterhin erforderlich, da der Leerstand weiter ansteige und die Bevölkerung weiter zurückgehe. Es existieren so genannte Umbaugebiete, in denen der Leerstand 30-40 % der Wohnungen beträgt. Umbaugebiete sind jedoch keine ganzen Städte und zumeist auch keine gesamten Stadtviertel, sondern Teilgebiete von Städten im Sinne der Förderprogramme. Eine überproportionale Leerstandsquote in der Stadt oder Region ist keine formale Fördervoraussetzung.

Der Zuzug von Flüchtlingen hat nach bisher vorliegenden Zahlen nicht zu einem Rückgang des Wohnungsleerstandes in Ostdeutschland geführt.

Im Programm Stadtumbau West ist eine besondere Förderung des Abrisses von Wohnungen nicht vorgesehen.

Die Praxis des Programms stellt sicher, dass negative Wirkungen auf das Wohnungsangebot (das heißt Abriss von Wohnungen, für die noch Nachfrage bestünde bzw. die dämpfend auf das Mietniveau wirken könnten) vermieden werden.

### **3.2. Altersgerechtes/barrierefreies/-armes Wohnen bzw. Umbauen**

Das Förderprogramm zum altersgerechten Umbauen wurde betrachtet, um zu untersuchen, ob dadurch ein Beitrag zur Entspannung des Wohnungsmarktes erreicht werden kann. Der AG ist bewusst, dass der Fokus des Programms nicht die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum, sondern die Förderung von barrierefreien bzw. barrierearmen Wohnungen ist. Es handelt sich um ein KfW-Programm.

BMUB stellte dar, dass, falls pflegebedürftige Menschen zuhause in altersgerechten Wohnungen statt in Pflegeheimen betreut werden können, Kosten bei der Pflegeversicherung und somit für die Allgemeinheit eingespart würden.

### **3.3. Energieeffizient Bauen/Umbauen**

BMUB wies darauf hin, dass das KfW-Programm zur CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierung in der Federführung des BMWi liege. Es handele sich dabei nicht um ein wohnungspolitisches, sondern um ein energie- bzw. umweltpolitisches Programm. Ziel sei nicht die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum, sondern die Verminderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bei etwa jedem zweiten Neubau werden KfW-Mittel zum energieeffizienten Bauen in Anspruch genommen.

Das Programm fördert nicht ausschließlich Wohngebäude. Das Programm bietet keine Anreize, preisgünstige Wohnungen zu bauen oder in Gebieten mit Wohnungsknappheit zu bauen. Es ist nicht an Einkommensgrenzen gebunden.

### **3.4 Wohngeld und KdU**

Die Mieten für nicht preisgebundene Wohnungen bilden sich nach Angebot und Nachfrage im Rahmen der bestehenden mietrechtlichen Regelungen am Wohnungsmarkt. Die soziale Sicherung angemessenen Wohnens gewährleistet die Wohnraumversorgung für Haushalte, die



sich aus eigener Kraft nicht mit ausreichendem Wohnraum versorgen können. Dazu gehören Maßnahmen der Subjektförderung wie das Wohngeld und die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder Sozialhilfe sowie Maßnahmen der Objektförderung in Form der sozialen Wohnraumförderung durch die Länder.

Die Grundsicherung deckt dabei das grundrechtlich geschützte soziokulturelle Existenzminimum ab, zu dem auch die Bedarfe für Unterkunft und Heizung gehören. Wohngeld wird geleistet, damit einkommensschwächere Haushalte mit Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus die Wohnkosten für angemessenen und familiengerechten Wohnraum tragen können. Das Wohngeld und die Übernahme der KdU im Rahmen der Grundsicherung sind daher unverzichtbare und integrale Bestandteile einer grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichteten Wohnungs- und Mietpolitik.

Die öffentliche Hand entlastet mit Wohngeld und KdU jährlich etwa 4 Mio. Haushalte mit 17 Mrd. Euro bei den Wohnkosten. Das sind deutlich mehr als die entsprechenden Ausgaben aller bisher dargestellten Programme, der Kompensationszahlungen und der Wohnungsbauprämie zusammen.

Das Wohngeld ist abhängig vom eigenen Einkommen, der Bruttokaltmiete und dem lokalen/regionalen Miethöheniveau sowie der Haushaltsgröße.

Das Wohngeld ist so konstruiert, dass es in der Mehrzahl der Fälle rd. 20 bis 25 % der Wohnkosten abdeckt. Im Regelfall sinkt es mit steigendem Einkommen und steigt mit der zu zahlenden Miethöhe. Es bestehen allerdings regional gestaffelte Miethöchstbeträge; darüber hinausgehende Beträge werden bei der Wohngeldberechnung nicht berücksichtigt.

Das Wohngeld wird hälftig vom Bund und den Ländern finanziert.

Im Unterschied zum Wohngeld, das einen Zuschuss zu den Wohnkosten darstellt, werden bei den KdU meist die Wohnkosten in voller Höhe übernommen. Dabei gelten Angemessenheitsgrenzen, die von den Kommunen – orientiert am einfachen Standard auf dem örtlichen Wohnungsmarkt – nach einem schlüssigen Konzept festgelegt werden. Die KdU-Leistungen können dabei erhebliche Auswirkungen auf die lokalen Wohnungsmärkte und die Versorgungsmöglichkeiten anderer Haushalte im preisgünstigen Wohnungsmarktsegment haben, denn die KdU-Empfänger stellen einen bedeutenden Anteil der Nachfrage auf den örtlichen Wohnungsmärkten dar.

Wohngeld und KdU tragen dazu bei, die Wohnungsnachfrage zu stabilisieren.

## 4. Kompensationsmittel an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur Sozialen Wohnraumförderung

### 4.1. Darstellung

Im Zuge der Föderalismusreform I im Jahr 2006 wurde die Gesetzgebungskompetenz für die Soziale Wohnraumförderung vollständig auf die Länder übertragen. Mit der gleichzeitig erfolgten Änderung der verfassungsrechtlichen Regelungen im Bereich Mischfinanzierungen ist auch festgelegt worden, dass der Bund den Ländern Finanzhilfen nur in den Bereichen gewähren kann, für die er eine Gesetzgebungszuständigkeit hat. Damit liegt seither auch die Finanzierungszuständigkeit für die Soziale Wohnraumförderung im alleinigen Verantwortungsbereich der Länder.

Im Gegenzug hierzu hat sich der Bund – grundgesetzlich verankert (Artikel 143c GG) – bereit erklärt, den Ländern bis 2019 so genannte Kompensationsmittel aus dem Haushalt des Bundes zu zahlen. Die Länder waren verpflichtet, diese Mittel des Bundes bis einschließlich 2013 zweckgebunden für investive Zwecke der Sozialen Wohnraumförderung zu verwenden und außerdem über die Verwendung der Zahlungen Bericht zu erstatten. Seit 2014 ist lediglich noch eine investive Verwendung verpflichtend. Gleichzeitig ist auch die obligatorische Berichterstattung durch die Länder entfallen – die Länder haben sich jedoch zur weiteren Berichterstattung bereiterklärt. Im Rahmen dieser jährlichen Berichte weisen die Länder regelmäßig aus, dass sie die Mittel überwiegend auch weiterhin für investive Maßnahmen der Sozialen Wohnraumförderung einsetzen. Im speziellen sind dies:

- die Förderung des Neubaus von Mietwohnungen und selbst genutzten Eigentumswohnungen bzw. Eigenheimen,
- die Förderung von energetischen Modernisierungen im Gebäudebestand,
- die Förderung der Modernisierung zur Anpassung des Wohnungsbestandes an zeitgemäße Wohnstandards,
- die Förderung des altersgerechten Umbaus und
- die Förderung von Wohnraum für Studierende.

Darüber hinaus werden die Mittel zur Abgeltung von Altverpflichtungen verwendet. Einige Länder führen die Mittel teilweise auch Rücklagen zu, da sie aktuell z.B. wegen eines demographisch bedingten Wohnraumüberangebots keinen konkreten Handlungsbedarf sehen.

Im Zuge der Einigung zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 14. Oktober 2016 haben sich der Bund und die Länder auf eine Neuordnung verständigt. Die Kompensationsmittel laufen – wie im Grundgesetz vorgesehen – mit dem Jahr 2019 aus. Den Ländern werden entsprechende Umsatzsteuermittel zur Verfügung gestellt. Diese Umsatzsteuermittel stellen originäre Einnahmen der Länder dar. Die Länder entscheiden in eigener Verantwortung, wie sie diese Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben, zu denen auch die Soziale Wohnraumförderung gehört, nutzen.

Der Umfang der Kompensationsmittel belief sich von 2007 bis einschließlich 2015 auf 518,2 Mio. € pro Jahr. Durch Artikel 12 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes wurden im Herbst 2015 die Zahlungen für die Jahre 2016 bis 2019 um je 500 Mio. € p.a. auf 1.018,2 Mio. €

angehoben. Mit Artikel 3 des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen, das im Dezember 2016 in Kraft getreten ist, wurde dieser Betrag für die Jahre 2017 und 2018 nochmals auf jetzt 1.518,2 Mio. € erhöht. In den Jahren 2016 bis 2019 stehen damit insgesamt Kompensationsleistungen in Höhe von über 5 Mrd. € zur Verwendung durch die Länder zur Verfügung. Die Länder haben zugesagt, alle zusätzlich bereitgestellten Mittel zweckentsprechend zu verwenden.

Zur Dokumentation der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel legt die Bauministerkonferenz der Länder dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit jährlich einen Bericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel der Wohnraumförderung vor.

Die AG hat diese Berichte für die Jahre 2014 und 2015 ihrer Arbeit zu Grunde gelegt. Darüber hinaus hat sie zur AG-Sitzung am 20. Dezember 2016 aus dem Kreis der Bauministerkonferenz der Länder zwei Experten aus den Ländern als Gäste eingeladen; und zwar je einen Vertreter der für die Soziale Wohnraumförderung zuständigen obersten Landesbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen und der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Ländervertreter haben sich zu wohnungspolitischen Fragen aus Sicht ihres jeweiligen Landes geäußert. Die AG ist – auch in Verbindung mit der Auswertung der Länderberichte – zu der Einschätzung gelangt, diese exemplarischen Einschätzungen als weitgehend repräsentativ für die wohnungspolitische Lage und Differenziertheit in Deutschland aufzufassen.

#### **4.2. Ziele, Instrumente und Indikatoren**

Die Ziele, die die Länder mit der Sozialen Wohnraumförderung primär verfolgen, sind unter 4.1. im Einzelnen dargestellt.

Die Länder haben in ihren Berichten regelmäßig dargelegt, ein Vielfaches der erhaltenen Bundesmittel für die Soziale Wohnraumförderung zu verausgaben (im Jahr 2015 z.B. gut 2,3 Mrd. € bei Kompensationsleistungen in Höhe von 518,2 Mio. €). Bei der Interpretation dieser Zahlen ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Berichte Bruttowerte ausweisen, d.h. nicht zwischen in voller Höhe haushaltswirksamen Maßnahmen, wie sie z.B. Zuschüsse und die Kompensationszahlungen des Bundes darstellen und nur teilweise haushaltswirksamen Maßnahmen, wie z.B. (zinsverbilligte) Kredite unterscheiden. Ferner handelt es sich um reine Nominalgrößen, deren Barwerte nicht bekannt sind, aber deutlich geringer sein dürften. Aus früheren Berichten, bei denen die Barwerte ausgewiesen wurden, ergibt sich, dass die Höhe der Landesmittel insgesamt im Barwert niedriger war als die Bundesmittel.

Daraus ergibt sich ein deutlicher Nachbesserungsbedarf bezüglich der Berichterstattung der Länder an den Bund. Einem Beschluss der Bauministerkonferenz vom 21. Oktober 2016 entsprechend ist die Festlegung von Einzelheiten dieser einheitlichen Berichterstattung gegenwärtig Gegenstand einer Länderarbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundes.

Aus den Berichten ergibt sich auch, dass die Länder in ihrer Förderpolitik unterschiedliche Schwerpunkte setzen. In einigen Ländern steht der Neubau von Sozialwohnungen im Vordergrund, in anderen die Sanierung von Wohnungen. Auch der Ankauf von Belegungsrechten spielt in den Ländern eine unterschiedlich große Rolle. Die Länder reagieren damit auf die unterschiedlichen Anforderungen vor Ort, die sich aus den Ergebnissen der

Maßnahmen in diesem Bereich in den letzten Jahren und Jahrzehnten einerseits und den aktuellen Bedarfslagen der Gegenwart andererseits ableiten. Nach der in der AG vorgetragenen Einschätzung, sehen die Länder ihren wohnungspolitischen Instrumentenkasten gut gefüllt und verfügen über alle erforderlichen Instrumente.

Aus Sicht der AG Spending Review spiegelt der regional differenzierte Instrumenteneinsatz die unterschiedlichen Ausgangs- und Bedarfslagen in den einzelnen Regionen Deutschlands wider, die in der in Abschnitt 2 enthaltenen Analyse der Wohnraumsituation in Deutschland bereits herausgearbeitet wurden. Es wurde deutlich, dass die soziale Wohnraumförderung als Objektförderung eigenständige Zielsetzungen verfolgt und über spezifische Ansatzpunkte verfügt. Daher ergänzen sich aus Sicht der Arbeitsgruppe die Objektförderung und die Subjektförderung wechselseitig.

Ein erheblicher Teil der Länder greift für die Konzeption ihrer Förderpolitik auf eigene Bedarfsprognosen zurück. Auf dieser Datenbasis verfolgen sie eine räumlich differenzierte Politik. Das bestehende Instrumentarium erlaube eine hinreichend präzise Ausrichtung der Fördermaßnahmen auf die vordringlich zu bewältigenden Aufgabenstellungen. Darüber hinaus machen die insbesondere – aber nicht nur – in Flächenländern regional sowohl qualitativ wie quantitativ sehr unterschiedlichen Bedarfe und Bedürfnisse eine enge Verzahnung mit regionalen und auch kommunalen Planungen zu wichtigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Förderpolitik. Dabei gibt es in den Ländern unterschiedliche Förderstandards.

Ziel der Länder ist es dabei, nicht nur den geschätzten Bedarf an angemessenen Wohnraum abzudecken, sondern auch regional ein spezifisches Angebot zu schaffen, um gesellschaftspolitisch und stadtplanerisch gewünschte Vielfalt und Mischung zu ermöglichen. Nach der Darlegung der Experten aus Nordrhein-Westfalen und Hamburg bestehen dort, abgeleitet von einer auf regionale und lokale Ebenen aufgegliederten differenzierten Prognose der mittelfristigen Bevölkerungsentwicklung, Einschätzungen, wo wieviel Wohnungsneubau benötigt wird. Verknüpft mit den relevanten Bevölkerungsstrukturdaten und ebenfalls abgeleitet aus vorhandenen Erfahrungswerten hinsichtlich des Umfangs der Gruppe der Anspruchsberechtigten – ggf. auch untergliedert nach verschiedenen Bedarfsträgermerkmalen – kann damit auch eine Bedarfsprognose im Bereich des geförderten Wohnungsneubaus formuliert werden. Die Verknüpfung mit den konkret vorhandenen Ressourcen bildet dann den Rahmen für die konkrete Planung des Mitteleinsatzes, sowohl hinsichtlich Ort und Umfang wie auch des zu wählenden Instruments. Beachtlich ist dabei, dass es auch innerhalb eines Bundeslandes sowohl Regionen mit Wohnungsüberangebot als auch mit Knappheit geben kann.

Die Wahl der Instrumente muss dabei auch Veränderungen im allgemeinen Wohnungsbau und auf den betroffenen Märkten berücksichtigen. Nach übereinstimmenden Darstellungen sei der Subventionsvorteil von Darlehensförderungen aufgrund der historisch niedrigen Marktzinsen wesentlich geringer geworden. Die Attraktivität von angebotenen Förderungen habe aufgrund der vergleichsweise attraktiven Ertragschancen im Wohnungsmarkt der besonders nachgefragten Städte und Ballungszentren darüber hinaus insgesamt gelitten. In diesem Segment sei es schwieriger geworden, Investoren zu finden. Je mehr Bauland zum Engpassfaktor wird, desto mehr tendieren Investoren, die über Bauland verfügen dazu, dieses für ungeförderten, hochpreisigeren Wohnungsbau zu nutzen.

Die Länder legen dar, dass eine aktive Flächenpolitik mehr und mehr gefragt ist. Dabei kommt es nicht nur darauf an, vorhandene nicht oder unterwertig genutzte Flächen zu mobilisieren, sondern auch darauf, neue Wohnstandorte in der Nähe von Ballungsräumen als Entlastungsstandorte zu entwickeln. Hierbei ist insbesondere die Raumordnungspolitik gefragt, z.B. durch eine entsprechende Entwicklung der verkehrlichen Erschließung.

Neben der Verfügbarkeit von Bauland gibt es eine Reihe anderer Faktoren, die das Bauen erschweren oder verteuern. Hierzu zählen vor allem Regulierungen im Interesse unterschiedlicher politischer Zielsetzungen wie etwa des Brand- und Lärmschutzes oder der Energieeinsparung, daneben Gebühren und Abgaben. Die Baukostensenkungskommission des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen hat solche Faktoren identifiziert und eine Reihe konstruktiver und umsetzungsfähiger Vorschläge zur Reduzierung der Kostenfolgen erarbeitet.

### 4.3. Bewertung

Nach Einschätzung der Ländervertreter hat sich die seit 2007 gültige Kompetenzordnung im Bereich der Sozialen Wohnraumförderung bewährt. Das bestehende Instrumentarium erlaube eine hinreichend präzise Ausrichtung der Fördermaßnahmen auf die vordringlich zu bewältigenden Aufgabenstellungen. Darüber hinaus machen die insbesondere – aber nicht nur – in Flächenländern regional sowohl qualitativ wie quantitativ sehr unterschiedlichen Bedarfe und Bedürfnisse eine enge Verzahnung mit regionalen und auch kommunalen Planungen zu wichtigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Förderpolitik.

Die Ländervertreter wiesen darauf hin, dass die Verknappung von Bauland, insbesondere in den sich besonders dynamisch entwickelnden Wachstumsregionen, die neben anderen Faktoren, wie der Anhebung von Standards und zu leistenden Gebühren und Abgaben, zu einer Verteuerung des Bauens beiträgt und die bestehenden Förderinstrumente in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigen kann. Hier ist eine aktive und innovative Ansätze einbeziehende Baupolitik, auch unter Ausweitung des Betrachtungsraums, z.B. auf Randlagen, gefragt, die von den regionalen Akteuren vor Ort am besten beurteilt und gesteuert werden kann.

Der Anteil des geförderten Wohnungsneubaus an den fertiggestellten Wohnungen ist von 15 % im Jahr 2009 auf rund 6 % in den Jahren 2013 und 2014 gesunken, gleichzeitig fielen 60.000 bis 80.000 Wohnungen aus der Bindung. Die Länder gehen jedoch davon aus, dass sie damit im Rahmen ihrer Zuständigkeiten angemessen auf die jeweiligen Bedarfslagen reagiert haben.

Die föderale Kompetenzordnung für die soziale Wohnraumförderung ist bis 2019 und darüber hinaus verfassungsrechtlich geregelt. Mit der gesamten Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden die Länder langfristig in die Lage versetzt, ihre Aufgaben auf hohem Niveau zu erfüllen. Den Maßstab für eine Beurteilung der zu ergreifenden Maßnahmen im Bereich der Sozialen Wohnraumförderung und damit des Sozialen Wohnungsbaus legen die Länder in eigener Verantwortung fest. Gleichwohl ist die Wohnungspolitik ein dynamisches Politikfeld, das nicht nur von langfristigen Trends, wie z.B. der demographischen Entwicklung und der zunehmenden Urbanisierung bestimmt wird, sondern auch von vielen nicht exakt vorhersehbaren Entwicklungen, wie z.B. der jüngst deutlich verstärkten Zuwanderung, geprägt sein kann. Daher wird der Bund die Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus aufmerksam

beobachten und prüfen, ob die Maßnahmen der Länder ausreichend sind oder Ergänzendes notwendig ist.

## 5. Wohnungsbauprämie

### 5.1. Einführung

In den Sitzungen der AG am 12. Januar 2017 und am 2. Februar 2017 wurde über die Wohnungsbauprämie (WoP) beraten. Hierzu waren als Gäste die zuständigen Kollegen aus dem BRH geladen. Darüber hinaus haben BMUB und BMF jeweils einen Sachverständigen benannt, die zum Thema befragt wurden.

Das Bausparen wird staatlich durch das Wohnungsbauprämienengesetz (WoPG) gefördert. Die WoP ist 1952 eingeführt worden, betrug im Jahr 1975 noch 25 % und wurde in den folgenden Jahren immer weiter gesenkt. Zuletzt wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 im Rahmen einer generellen Subventionskürzung um 12 % der Prämienatz von 10 % auf 8,8 % gesenkt.

Prämienberechtigt sind unbeschränkt einkommensteuerpflichtige Personen. Die Prämienberechtigung setzt ferner u.a. voraus, dass bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschritten werden. Diese betragen 25.600 Euro für Einzelpersonen und 51.200 Euro für Ehegatten/Lebenspartner; diese Einkommensgrenzen wurden zuletzt 1996 angepasst. Bei Leistungen auf Verträge, die nach dem 31. Dezember 2008 abgeschlossen wurden, wird die WoP im Sinne einer Zweckbindung grundsätzlich nur bei nachgewiesener wohnungswirtschaftlicher Verwendung gezahlt. Der Begriff wohnungswirtschaftliche Verwendung umfasst auch die Modernisierung und den Aus- und Umbau, nicht nur im Zusammenhang mit dem Erwerb einer Bestandsimmobilie, sondern auch später, z.B. auch im Sinne einer energetischen Sanierung oder des altersgerechten Umbaus. Mit der Zweckbindung wurde eine zentrale Forderung des BRH umgesetzt. Ausnahmsweise können Bausparer über Guthaben aus einem, vor dem 25. Lebensjahr abgeschlossenen Vertrag nach einer Sperrfrist von sieben Jahren auch ohne wohnungswirtschaftliche Verwendung verfügen. Die maximale Förderung beträgt 45,06 Euro jährlich für Einzelpersonen und 90,11 Euro jährlich für Ehegatten/Lebenspartner.

### 5.2. Ziel der Wohnungsbauprämie

Hauptziel ist der umfangreichere, frühere und solidere Erwerb von Wohneigentum und seine Funktionserhaltung im Sinne von mietfreiem und qualitativ befriedigendem Wohnen bis ins Rentenalter.

Als Zwischenziel wird der möglichst frühzeitige Beginn eines zweckentsprechenden, zielgerichteten Vorsparprozesses, der auch den Anspruch auf ein zumeist zinsgünstiges, aber zumindest zinssicheres (Teil-)Darlehen begründet, verfolgt.

Eine generelle Neubauförderung ist hingegen nicht als Ziel der WoP zu definieren.

### 5.3. Zielerreichung

In der Arbeitsgruppe wurden zwei Ansätze diskutiert, um die Zielerreichung der Wohnungsbauprämie zu untersuchen:

- Zum einen könnte die Wohneigentumsquote herangezogen werden.
- Zum anderen könnte auf die Entscheidungsfindung auf Ebene der Haushalte abgestellt werden (Führt die Wohnungsbauprämie zu Investitionen der Haushalte in Wohneigentum?).

### 5.3.1. Entwicklung der Wohneigentumsquote

Für die Ermittlung der Wohneigentumsquote in Deutschland gibt es zwei unterschiedliche Quellen: Nach dem Mikrozensus ist die Quote bis 2010 bundesweit angestiegen und stagniert seitdem. Nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) verharrt sie seit über 10 Jahren auf einem konstanten Niveau:

2003: 44,9 %; 2008: 44,8 %; 2013: 44,7 %

Ausdifferenziert ergibt sich folgendes Bild:

- Geringes Äquivalenzeinkommen: 2003: 7,8 % 2008: 8,9 % 2013: 9,0 %
- Mittleres Äquivalenzeinkommen: 2003: 50,4 % 2008: 50,7 % 2013: 51,3 %
- Hohes Äquivalenzeinkommen: 2003: 76,9 % 2008: 77,1 % 2013: 77,8 %

(Quelle: EVS 2003/2008/2013; Die Einkommensgrenzen wurden bei 60 und 200 % des Einkommensmedian gezogen.)

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei der Differenzierung nach Haushaltstypen, z.B.:

- Allein Lebende: 2003: 23,8 % 2008: 24,4 %
- Alleinerziehende: 2003: 17,7 % 2008: 17,9 %
- Paare: 2003: 53,6 % 2008: 55,1 %
- Paare mit Kind: 2003: 51,0 % 2008: 51,9 %
- Paare ohne Kind: 2003: 57,7 % 2008: 61,0 %

(Quelle: EVS 2003/2008)

Trotz dieser Entwicklung stagniert die Wohneigentumsquote insgesamt. Grund dafür sind strukturelle Veränderungen in der Gesellschaft. Die Haushaltstypen, die eine traditionell hohe Wohneigentumsquote aufweisen, haben inzwischen einen geringeren Anteil an den Haushalten insgesamt. Dagegen steigt entsprechend der Anteil der Haushaltstypen mit einer geringen Wohneigentumsquote. Insbesondere die rückläufige Familienbildung und die zunehmende Zahl an Ein-Personen-Haushalten ist ein treibender Faktor. Aber auch die Verstädterung ist mitbestimmend für diese Entwicklung. In Städten ist die Wohneigentumsquote deutlich geringer als in ländlichen Bereichen. Zudem ist durch höhere Preise und ein geringeres Angebot die Eigentumbildung in Städten deutlich erschwert.

Auch zwischen den neuen und den alten Bundesländern differiert die Wohneigentumsquote: Nachdem der Angleichungsprozess der unterdurchschnittlichen Wohneigentumsquote in den neuen Ländern seit Beginn des Jahrtausends zum Stillstand gekommen ist, verharrt auch die Gesamtquote für Deutschland auf dem erreichten Niveau. Die Quote in den alten Bundesländern zeigt dabei eher fallende Tendenzen (Quelle: Empirica auf Basis EVS).

Die Wohneigentumsquote hängt neben der Förderung von einer Vielzahl weiterer Faktoren ab, vor allem:

- Entwicklung der Strukturen auf dem Arbeitsmarkt (Interesse an Wohneigentum bei Beschäftigten in unsicheren Arbeitsverhältnissen geringer, nicht nur wegen unsicheren Einkommens, sondern auch wegen Ungewissheit über den zukünftigen Arbeitsort)
- Entwicklung bei der Wohneigentumsfinanzierung (insb. Zinsniveau)
- Entwicklung der Preise für Wohneigentum
- Angebot auf dem Markt für Wohneigentum
- Entwicklung sonstiger Förderinstrumente (z. B. Eigenheimzulage, Wohneigentumsförderung der Länder)
- Steuerliche Belastung des Wohneigentumserwerbs (insbesondere Grunderwerbsteuer)
- Angebot an Wohnungen zur Miete
- Entwicklung des Mietrechts

### ***5.3.2. Zu Wirkzusammenhängen zwischen den Leistungen der Wohnungsbauprämie und Sparverhalten, wohnungswirtschaftlicher Verwendung angesparten Vermögens und Bildung von Wohnungseigentum***

Die Wirksamkeit der Wohnungsbauprämie kann auf Ebene der Haushalte mittels einer Kausalkette dargestellt werden. Die Kette ist notwendig, da die Wohnungsbauprämie nicht beim Wohneigentumserwerb selbst, sondern bereits beim Bausparen für das Wohneigentum ansetzt. Denn sie wird zwar nach der mittlerweile geltenden dauerhaften Zweckbindung erst bei der Investition ausgezahlt, ist aber kein unmittelbarer Anreiz für diese Investition, sondern für den möglichst frühzeitigen Start mit dem Vorsparen. Durch diesen Ansatz kann die Wohnungsbauprämie mit geringeren Förderbeträgen arbeiten als eine Förderung, die direkt beim Wohneigentumserwerb ansetzt (Wohnungsbauprämie: ca. 45 €/Jahr; frühere Eigenheimzulage: 1.250 € + 800 € je Kind/Jahr). Für den Nachweis der Wirksamkeit müssen zwei Fragen geklärt werden:

- Beeinflusst die Wohnungsbauprämie den Abschluss und die Besparung von Bausparverträgen sowie die Ersparnisbildung der geförderten Haushalte insgesamt?
- Beeinflussen die Bausparverträge die Wohneigentumsbildung?

#### **5.3.2.1. Kausalkette Teil 1: Einfluss der Wohnungsbauprämie auf den Abschluss von Bausparverträgen**

Für einen Einfluss der Wohnungsbauprämie auf den Abschluss von Bausparverträgen sprechen folgende vorliegende Daten:

- Ökonometrische Analysen der ZEW-Studie (Gutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen, Langfassung, Seite 3) zum Zusammenhang zwischen Wohnungsbauprämie und Sparverhalten lassen erkennen, dass eine positive Korrelation zwischen dem Abschluss neuer Bausparverträge,



den Einzahlungen auf Bausparverträge und der Wohnungsbauprämienförderung besteht. Die Ergebnisse deuten insbesondere darauf hin, dass keine Verdrängungseffekte vorliegen, und lassen erkennen, dass die geförderte Ersparnis weitgehend zusätzlich stattfindet.

- Im Rahmen der ZEW-Studie wurde zusätzlich eine repräsentative Befragung von 1.600 Bausparkunden durchgeführt. Danach ist für rund drei Viertel der Bausparkunden, die Förderung erhalten haben, die Wohnungsbauprämie wichtig oder sehr wichtig für den Abschluss eines Bausparvertrags gewesen.
- Auch die Reaktionen des Marktes, die sich bei (teils auch nur angekündigten) Gesetzesänderungen ergeben, sprechen für die Bedeutung der Wohnungsbauprämie für den Abschluss von Bausparverträgen.

Beispiele (Abschlusszahlen bis 2005 aus : Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 11/2006 Seite 1170/1171, sonstige Abschlusszahlen: BMF):

- Von 1995 auf 1996 (deutliche Anhebung der Einkommensgrenzen nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz) ist die Zahl der Neuabschlüsse um 33 % auf 4,35 Mio. Verträge angestiegen. Die Zahlen blieben auch in den Folgejahren deutlich über den Werten von 1995.
- Von 2002 auf 2003 (angekündigte Abschaffung der Wohnungsbauprämie für künftige Neuverträge) ist die Zahl der Neuabschlüsse um 34 % auf 4,671 Mio. Verträge gestiegen.
- Von 2007 auf 2008 (2009: Einführung der verschärften Zweckbindung) ist die Zahl der Neuverträge um 13,5% auf 3,549 Mio. gestiegen. Anders als bei den vorangegangenen Änderungen ist die Aussagekraft dieses Wertes aber umstritten. Denn die neue Anforderung hatten die meisten Bausparer bereits zuvor – auch ohne eine gesetzliche Vorgabe – sowieso eingehalten (lt. ZEW-Studien vom 07. Februar 2008 haben rund 75 % der Bausparer die Mittel – wie nach der Gesetzesänderung zwingend vorgegeben – wohnungswirtschaftlich verwendet). Allerdings haben sich die Abschlusszahlen ab dem Jahr 2009 wieder im Bereich der Werte von 2007 eingependelt. Ggf. basiert der Anstieg von 2008 auf der intensiven Werbung der Bausparkassen anlässlich der Gesetzesänderung.

#### 5.3.2.2. Kausalkette Teil 2: Einfluss der Bausparverträge auf die Wohneigentumsbildung

Für den Einfluss der Bausparverträge auf die Wohneigentumsbildung gibt es einige empirische Belege:

- Der Arbeit von Rotfuß/Westerheide (vgl. Tabelle) kann entnommen werden, dass 74 % der Bausparer, die in den Genuss der Wohnungsbauprämie gekommen sind, ihre Bausparguthaben wohnungswirtschaftlich im Sinne der eingangs genannten Ziele der Wohnungsbauprämie verwendet haben. Lediglich 17 % der Bausparer nutzen ihre Guthaben zum erstmaligen Erwerb von Wohneigentum. Dabei ist zu berücksichtigen,

dass zum Zeitpunkt der Erhebungen noch eine prämienschädliche Nutzung für nicht wohnungswirtschaftliche Zwecke allgemein möglich war.

### Verwendung von ausgezahlten Bausparmitteln

Verwendung	Insgesamt	mit WbP	ohne WbP	mit WbP gesamt Sparzeit
Wohnungswirtschaftliche Zwecke (Anteil Befragte)	70%	74%	67%	81%
Summe Nennungen*	80%	86%	74%	92%
Modernisierung/Renovierung	43%	44%	41%	52%
An- und Umbaumaßnahmen	13%	14%	11%	13%
Bau oder Kauf eines Hauses	10%	12%	9%	14%
Ablösung/Umschuldung anderer Wohnungsbaukredite	10%	11%	9%	11%
Kauf einer Wohnung	3%	3%	3%	1%
Kauf eines unbebauten Grundstücks	1%	2%	1%	1%
Nicht-wohnungswirtschaftliche Zwecke (Anzahl Befragte)	29%	25%	33%	21%
darunter: Umschichtung in andere Anlageformen	5%	5%	5%	4%
* Mehrfachnennungen möglich.				
WbP = Wohnungspauprämie.				

Quelle: Tabelle 9 aus Rotfuß/Westerheide (2010): „Eine Analyse der Wohnungsbauprämienförderung aus empirischer Sicht“; erschienen in *Kredit und Kapital*, 43. Jahrgang, Heft 1, Seiten 97-123.

- Bausparverträge stellen laut einer Erhebung von Infratest aus dem Jahr 2012 mit 57 % den zweitgrößten Anteil an den am häufigsten genutzten Sparformen (nach Sparguthaben) und bilden mit rund 40 % die zweitwichtigste Eigenkapitalkomponente mit einem Volumen von durchschnittlich 31.000 Euro.
- Bausparer erwerben bereits in jüngerem Alter Wohneigentum: Durchschnittliches Erwerbsalter Bausparer (in Klammern: Nichtbausparer)<sup>2</sup>:
  - Erwerbszeitraum 1998 bis 2000: 37 Jahre (42 Jahre)
  - Erwerbszeitraum 2001 bis 2003: 38 Jahre (42 Jahre)
  - Erwerbszeitraum 2004 bis 2007: 37 Jahre (40 Jahre)
  - Erwerbszeitraum 2008 bis 2011: 39 Jahre (42 Jahre)
- Bausparen trägt zu dem Erwerb von Wohneigentum durch Familien bei. Dies lässt sich an den größeren durchschnittlichen Haushaltsgrößen von Wohneigentumserwerbern,

<sup>2</sup> Die Daten basieren auf einer repräsentativen Untersuchung von Katar TNS (vormals TNS Infratest), die u. a. im Auftrag des BMUB durchgeführt wurde.

die mit Bausparmitteln finanzieren, ablesen (in Klammern zum Vergleich: Nichtbausparer)<sup>3</sup>:

- Erwerbszeitraum 1998 bis 2000: 3,0 Personen (2,7 Personen)
  - Erwerbszeitraum 2001 bis 2003: 3,0 Personen (2,6 Personen)
  - Erwerbszeitraum 2004 bis 2007: 2,9 Personen (2,8 Personen)
  - Erwerbszeitraum 2008 bis 2011: 2,7 Personen (2,5 Personen)
- Mit der strengeren Zweckbindung für Bausparverträge, die nach 2008 abgeschlossen wurden, ist zudem sichergestellt, dass ein großer Teil der geförderten Bausparverträge für wohnungswirtschaftliche Maßnahmen verwendet wird.

### 5.3.3. Datengrundlagen

Die Arbeitsgruppe hat sich intensiv mit der Frage befasst, ob hinreichend belastbare Daten und Evaluierungsergebnisse vorliegen, die eine verlässliche Bewertung der Wirksamkeit der WoP erlauben. Sie hat festgestellt, dass im Wesentlichen die ZEW-Studie von 2008 und hierauf aufbauende Publikationen vorliegen. Daneben wurden Ergebnisse, die auf der EVS beruhen, sowie dem BMUB vorliegende Daten von Infratest herangezogen. Die ZEW-Studie stellt noch auf den Rechtsstand vor der Novellierung der WoP in 2008 ab, mit der die Prämie grundsätzlich an eine wohnungswirtschaftliche Verwendung der Bausparverträge gebunden wurde. Daneben hat die Arbeitsgruppe folgende Gesichtspunkte diskutiert:

- Es war der Arbeitsgruppe nicht möglich zu überprüfen, ob sich bezüglich der Entwicklung der Wohneigentumsquote in Deutschland bei isolierter Betrachtung der sog. Schwellenhaushalte ein anderes Bild ergibt. Als Schwellenhaushalte werden vorliegend Haushalte verstanden, deren Sparfähigkeit ohne staatliche Förderung nicht ausreicht, um Wohneigentum zu erwerben, die aber durch die Förderung und ihre Wirkungen (hier: Wohnungsbauprämie) hierzu in die Lage versetzt würden. Insbesondere aus den positiven statistischen Befunden der ZEW-Studie zur Bausparneigung in Deutschland kann zwar eine Korrelation zwischen Wohnungsbauprämie und Sparverhalten ermittelt werden. Die verwendeten wissenschaftlichen Methoden erlauben jedoch keinen vollständigen Nachweis einer Ursache – Wirkung- Beziehung (insbesondere wegen sog. Selbstselektion).
- Lt. Studie des ZEW (Langfassung, Seite 3) dürfen die in den ökonometrischen Analysen gefundenen Beziehungen nicht ohne weiteres als kausale Effekte interpretiert werden. Daher wurde ergänzend das Instrument der Befragung zur Ermittlung der konkreten Einflussgröße der Wohnungsbauprämie auf die letztendliche Entscheidung zum Abschluss eines Bausparvertrages gewählt. Über die Belastbarkeit von Befragungen in diesem Zusammenhang gab es unterschiedliche Auffassungen. Denn bei Befragungen kann es auch zu dem Effekt kommen, dass Betroffene, die in den Genuss einer

---

<sup>3</sup> Die Daten basieren auf einer repräsentativen Untersuchung von Katar TNS (vormals TNS Infratest), die u. a. im Auftrag des BMUB durchgeführt wurde.

Fördermaßnahme gekommen sind, keinen Anreiz haben zu erklären, diese Maßnahme hätte nicht die gewünschte Wirkung gehabt.

#### 5.4. Abschließende Bewertung

Die AG hat in mehreren Sitzungen die Wirkungen der Wohnungsbauprämie intensiv erörtert. Sie hat hierzu auch wissenschaftliche Experten und den BRH hinzugezogen. Die AG hat sich intensiv bemüht, zu prüfen, ob die vorliegenden Daten und Erkenntnisse einen Wirksamkeitsnachweis erlauben. Im Ergebnis dieser intensiven Analyse gelang es jedoch nicht, die Wirkungen der Prämie vollständig abzuschätzen. Die AG schlägt daher vor, dass das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zügig eine gemeinsame wissenschaftliche Evaluierung der Wohnungsbauprämie veranlassen, die besten fachlichen Standards entspricht. Die Ergebnisse der Evaluierung sollten bis zur Mitte der nächsten Legislaturperiode vorliegen, um dann auf abgesicherter Basis über ein wirksames wohnungspolitisches Handeln entscheiden zu können.

## 6. Gesamtfazit

Die Wohnungssituation in Deutschland ist von einer hochgradigen regionalen Differenzierung geprägt, die sowohl wirtschaftlich florierende Ballungsräume mit überproportional steigenden Wohnkosten als auch Regionen mit deutlichem Wohnungsüberangebot und Immobilienpreisverfall kennt. Nicht ohne Grund steht diesen unterschiedlichen Problemlagen auch ein ausdifferenziertes wohnungspolitisches Instrumentarium gegenüber.

Dieses umfasst Elemente der Objekt- und der Subjektförderung (Wohngeld, Übernahme der Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II (KdU)). Auf eine detaillierte Darstellung der Programme des Förderumfelds wurde im Rahmen der Spending Review verzichtet. Es wurden vielmehr die Aspekte betrachtet, die im Zusammenspiel des Förderumfeldes mit den zu reviewenden Maßnahmen relevant sind. Weitere wohnungspolitische Leistungen z.B. zum Stadtumbau und zum altersgerechten Bauen ergänzen das Instrumentarium. Alle diese Instrumente haben ihre spezifischen Zielsetzungen und Ansatzpunkte, ergänzen einander in sinnvoller Weise und sind für eine zielgerichtete und treffsichere, sozial und marktwirtschaftlich ausgerichtete Wohnungspolitik unverzichtbar.

Die AG hat auch Faktoren identifiziert, die insbesondere in florierenden Ballungsräumen den Erfolg der verschiedenen finanziellen Förderungselemente konterkarieren könnten, wie etwa die Verfügbarkeit von bebaubaren Flächen, Vorgaben des Brand- und Lärmschutzes und der Energieeinsparung, Gebühren und Abgaben. Im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, das die Bundesbauministerin im Juli 2014 ins Leben gerufen hat, sind Faktoren identifiziert worden, die das Bauen und Wohnen erschweren oder verteuern. In den Arbeitsgruppen des Bündnisses sind Vorschläge erarbeitet und im Rahmen der Wohnungsbauoffensive beschlossen

worden, die verhindern sollen, dass finanzielle Förderung alleine preissteigernde Effekte auslöst, ohne wirklich Engpässe zu beseitigen.

Hinsichtlich der **sozialen Wohnraumförderung** werden mit der gesamten Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die Länder langfristig in die Lage versetzt, ihre Aufgaben auf hohem Niveau zu erfüllen. Nach Einschätzung der Ländervertreter hat sich die seit 2007 gültige Kompetenzordnung im Bereich der Sozialen Wohnraumförderung bewährt. Gleichwohl ist die Wohnungspolitik ein dynamisches Politikfeld, das nicht nur von langfristigen Trends, wie z.B. der demographischen Entwicklung und der zunehmenden Urbanisierung bestimmt wird, sondern auch von vielen nicht exakt vorhersehbaren Entwicklungen, wie z.B. der jüngst deutlich verstärkten Zuwanderung, geprägt sein kann. Daher wird der Bund die Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus aufmerksam beobachten und prüfen, ob die Maßnahmen der Länder ausreichend sind oder Ergänzendes notwendig ist.

Hinsichtlich der **Wohnungsbauprämie** schlägt die Arbeitsgruppe vor, dass das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zügig eine gemeinsame wissenschaftliche Evaluierung der Wohnungsbauprämie veranlassen, die besten fachlichen Standards entspricht. Die Ergebnisse der Evaluierung sollten bis zur Mitte der nächsten Legislaturperiode vorliegen, um dann auf abgesicherter Basis über ein wirksames wohnungspolitisches Handeln entscheiden zu können.

## 7. Beschlussvorschlag

*Die AG „Wohnungswesen“ schlägt dem Lenkungsausschuss folgenden Beschluss vor:*

Der Lenkungsausschuss nimmt den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zur Kenntnis, stimmt den Ergebnissen zu und

fordert das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit auf, zügig eine gemeinsame wissenschaftliche Evaluierung der Wohnungsbauprämie zu veranlassen, die besten fachlichen Standards entspricht und deren Ergebnisse bis zur Mitte der nächsten Legislaturperiode vorliegen sollten.

## **Anlage 1: Beschluss des Lenkungsausschusses zum Arbeitsauftrag der AG „Politikbereich Wohnungswesen“**

Die Förderung der Wohnraumversorgung hat angesichts in jüngster Zeit steigender, regional unterschiedlicher Wohnungsknappheiten die sich u.a. in der Mietpreisentwicklung widerspiegeln, zunehmende Aufmerksamkeit gewonnen.

Die Bundesregierung setzt im Wohnungswesen verschiedene Instrumente ein. Neben dem Wohngeld als zentraler Einkommenstransferleistung ist es Aufgabe der Wohnungspolitik, mit weiteren Instrumenten, die mittelbar oder unmittelbar auf eine Förderung der Schaffung von Wohnraum bzw. dessen Erwerbs abzielen, zur Überwindung von Wohnungsknappheiten beizutragen. Gegenstand dieser Review sind daher:

- Kompensationsmittel an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur Sozialen Wohnraumförderung (Titel 1606 882 02), die mit der Änderung des Entflechtungsgesetzes im Herbst 2015 um 500 Mio. Euro p.a. erhöht wurden
- Wohnungsbauprämie (Titel 1606 893 01)

Vor diesem Hintergrund beauftragt der Lenkungsausschuss die AG 1 den wohnungspolitischen Handlungsbedarf zu analysieren – u.a. durch eine angemessene Bestandsaufnahme und Prognose des Wohnraumbedarfs (in seiner regionalen und sozialen Verteilung) und des relevanten Förderumfeldes. Auf dieser Grundlage sollen die in o.g. Auflistung enthaltenen Instrumente daraufhin untersucht werden

- ob die mit Ihnen verfolgten Ziele noch angemessen sind sowie
- ob diese Ziele erreicht werden (Effektivität) und
- ob dies wirtschaftlich erfolgt (Effizienz) sowie
- ob ggf. eine Mittelumschichtung sinnvoll wäre und wie ggf. die Förderung optimiert werden kann.