



FINANZEN

Wie sich die Ziele der Bundeswohnungsbaugesellschaft verwirklichen lassen

Garantien als Lösung der verfassungsrechtlichen Herausforderungen

IMPULSPAPIER · SEPTEMBER 2026

Sebastian Dullien · Matthias Kollatz



Managerkreis

Zusammenfassung

Derzeit wird diskutiert, eine Bundeswohnungsbaugesellschaft entweder als reines Staatsunternehmen oder als Staatsunternehmen mit privater Beteiligung aufzubauen, wobei dieses Unternehmen im großen Stil für das eigene Portfolio Wohnungen bauen (lassen) soll. Diese Lösungen sollen dem Wohnraummangel entgegenwirken. Angesichts der verfassungsrechtlichen Risiken dieser Idee sollte die Bundesregierung stattdessen die Förderung bezahlbaren Wohnraums über eine neue Säule des geförderten Wohnungsbaus realisieren. Über Garantien und direkte Kredite, die als finanzielle Transaktionen umgesetzt werden, könnte der Bund mit geringen Haushaltsmitteln große Wirkungen am Wohnungsmarkt erreichen. Voraussetzung wäre, dass die Förderung an Kriterien effizienten Bauens, wirtschaftlichen Betriebs und langfristig gedeckelter Mieten gebunden wird. Die KfW und/oder die Förderbanken der Länder könnten für die Umsetzung der neuen Fördersäule eingesetzt werden.

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Aktuell diskutierte Vorschläge	5
2.1	Rein staatliche Wohnungsbaugesellschaft	5
2.2	Wohnungsbaugesellschaft als öffentlich-private Partnerschaft	6
3	Probleme mit den aktuellen Vorschlägen	7
4	Alternatives Konzept	8
4.1	Grundidee: Garantien und Kredite	8
5	Institutionelle Umsetzung	11
6	Verfassungsrechtliche Einordnung des Alternativvorschlags	12
7	Baukostensenkung durch Skalierung, Vorfertigung und Verringerung von Standards	14
8	Mietkostensenkung durch günstige Zinsen	16
9	Kosten für den Staat: „There is no free lunch“	18
10	Zusammenfassung	18
	Literatur	22
	Über die Autoren · Impressum	23

1 Einleitung

Deutschland leidet seit Jahren an einer anhaltenden Wohnungskrise. Die Ampel-Regierung aus SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP hatte sich deshalb in ihrem Koalitionsvertrag 2021 das Ziel gesetzt, dass in Deutschland pro Jahr 400.000 Wohnungen neu fertiggestellt werden sollten, um dieses Defizit allmählich abzubauen. Die russische Invasion in der Ukraine mit dem dadurch verursachten Energiepreis- und Inflationsschock sowie die darauffolgenden Zinserhöhungen der Europäischen Zentralbank haben dieses Ziel in weite Ferne rücken lassen. 2024 wurden nur 251.900 Wohnungen¹ fertiggestellt, 2025 sogar nur 206.600 Wohnungen². Damit ist auch die Lücke an bezahlbarem Wohnraum weiter gestiegen, statt zu schrumpfen. Laut einer neuen Studie des Pestel-Instituts betrug der Mangel 2024 bundesweit 1,4 Millionen Wohnungen (Pestel 2024).

Als Reaktion auf den Wohnungsmangel schlug Bundesfinanzminister Lars Klingbeil in seiner Rede bei der Bertelsmann Stiftung am 25. März 2026 die „Gründung einer staatlichen Wohnungsbaugesellschaft“ vor, damit „auch der Bund zukünftig Wohnungen in großem Stil bauen“ könne. Die Idee wurde in den Folgemonaten in der Koalition diskutiert, und die Beschlüsse des Koalitionsausschusses vom 2. Juli 2026 unter dem Titel „Ein Programm für Aufschwung und Beschäftigung“ verrät einige weitere Details über eine mögliche Ausgestaltung, wählt allerdings eine offene Formulierung für die Struktur und die Aufgabenstellung der Wohnungsbaugesellschaft. Dort heißt es:

„18. Wohnungsbau: Es wird eine Wohnungsbaugesellschaft für bezahlbares Wohnen (WBG) errichtet. Ziel ist es, vermehrt Wohnungen im bezahlbaren Preissegment zu bauen, wo der Wohnungsmarkt auf Dauer nicht ausreichend bezahlbaren Wohnraum bereitstellt. Die WBG soll den sozialen Wohnungsbau sowie den industriellen Hochlauf seriellen Bauens unterstützen und insbesondere in Regionen mit nachgewiesenem Wohnungsmangel tätig werden. Wir werden zudem zum 01.01.2027 additive nationale Kapitalpuffer für Immobilienkredite abschaffen und so in erheblichem Umfang zusätzliche Mittel für die Finanzierung von Wohnungsbau durch deutsche Banken freisetzen. Um den privaten Wohnungsbau nicht zu gefährden, wird durch Bundesgesetz geregelt, dass die Verstaatlichung privater Mietwohnungsbestände durch Vergesellschaftungsgesetze auf Landesebene nicht mehr möglich ist.“³

Auch zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Policy Briefs im August 2026 liegt noch kein offizielles Konzept für die genaue Ausgestaltung der Wohnungsbaugesellschaft vor. Allerdings zirkulieren im Umfeld der Bundesregierung mehrere Papiere mit möglichen Ausgestaltungen. Präsentationen und Reden von Spitzenpolitikern, Verbänden und Wohnungsbauunternehmen geben Anhaltspunkte, was derzeit diskutiert wird.

¹ Destatis Pressemitteilung 183, 23. Mai 2025.

² Destatis Pressemitteilung 174, 22. Mai 2026.

³ Veröffentlicht vom BMF unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2026-07-02-ergebnisse-des-koalitionsausschusses.pdf?blob=publicationFile&v=5> – aufgerufen am 21. Juli 2026.

Dieser Policy Brief stellt in diesem Zusammenhang zunächst zwei der derzeit am aktivsten diskutierten Grundkonzeptionen schematisch vor: Ein Modell einer rein staatlich organisierten und finanzierten Bundeswohnungsbaugesellschaft, wie sie Teile des Finanzministeriums und des Wohnungsbauministeriums zu bevorzugen scheinen, und ein Modell einer Wohnungsbaugesellschaft mit größerer privater Beteiligung, wie sie unter anderem in einer Präsentation der Vonovia skizziert wurde. In einem zweiten Schritt werden die Probleme mit diesen beiden Vorschlägen diskutiert.

Zuletzt wird in einem dritten Schritt eine Alternative zu den beiden Konzepten vorgestellt. Die Idee dabei ist, die Bundeswohnungsbaugesellschaft in Form eines Förderprogramms zu organisieren, das zum einen über staatliche Garantien die Finanzierungskosten senkt und so bestehenden Wohnungsbauunternehmen die Expansion erlaubt, zum anderen über seriell Bauen die Baukosten senkt, sodass in der Summe in großem Maßstab Wohnraum zu bezahlbaren Mieten geschaffen wird.

Dieses Konzept hat gegenüber den anderen beiden zuvor beschriebenen Ansätzen den Vorteil, dass es erstens eindeutig ohne eine Grundgesetzänderung umgesetzt werden könnte, zweitens geringere Kapitalanforderungen des Bundes nach sich zöge und damit der Anstieg der Schuldenquote des Bundes begrenzt wäre, und drittens mit geringem Kapitaleinsatz niedrigere Mieten erreichen könnte als ein Modell einer direkten großen Kapitalbeteiligung privater Anleger. Viertens erlaubt unser Konzept den Vorteil der schnellen Skalierbarkeit. Wenn über zehn Jahre 1.000.000 neue Wohnungen zusätzlich (!) errichtet werden sollen – und das müsste der Anspruch sein, soll der Wohnungsmangel wirklich angegangen werden –, erfordert das die Gemeinschaftsanstrengung möglichst vieler (lokaler) Akteure. Ein einzelnes neu zu gründendes Unternehmen wird dies zeitlich und vom Bauvolumen her kaum schultern können – das gilt auch für Ansätze mit privater Beteiligung. Das Konzept trägt damit der Tatsache Rechnung, dass Wohnungsbau in Deutschland kein Thema einiger weniger zentraler Akteure ist. Ein dezentralerer Ansatz kann leichter erfolgreich sein, weil extreme Skalierungen nicht zur Grundvoraussetzung werden.⁴

2 Aktuell diskutierte Vorschläge

2.1 Rein staatliche Wohnungsbaugesellschaft

Eine aktuell diskutierte und denkbare Lösung wäre, dass die Wohnungsbaugesellschaft vollständig im Bundeseigentum geschaffen würde. Dafür würde der Bund einen Kredit aufnehmen und damit das Eigenkapital dieser Gesellschaft befüllen. Diese Kreditaufnahme könnte als finanzielle Transaktion gestaltet werden, die damit sowohl im Rahmen der Schuldenbremse als auch der EU-Fiskalregeln nicht für die Defizitgrenzen mitgezählt würde.

⁴ Für die Jahre 2024 und 2025 berichtet die Vonovia als größter Einzelakteur im Wohnungsbau über Fertigstellungen von Neubauten in der Größenordnung von 3.000 Wohneinheiten pro Jahr. Das macht lediglich 3 % der angestrebten zusätzlichen 100.000 Wohneinheiten pro Jahr aus. Industrielle Skalierung geht meist von der Möglichkeit der maximalen Vervielfachung um den Faktor 10 aus. Eine Vervielfachung um den Faktor 33 würde also Jahrzehnte benötigen.

Darüber hinaus würde die Gesellschaft noch Fremdkapital aufnehmen. Hier gäbe es verschiedene Möglichkeiten: Dieses Fremdkapital könnte entweder durch einen Kredit des Bundes an die Gesellschaft finanziert werden, den der Bund wiederum durch einen eigenen Kredit finanziert. Auch dieser Kredit wäre eine finanzielle Transaktion und nicht relevant für die Defizitgrenzen in Grundgesetz und EU-Fiskalregeln. Eine andere Möglichkeit wäre, dass die Wohnungsbaugesellschaft selbst Anleihen begibt, möglicherweise mit einer Garantie durch den Bund. Zuletzt wäre denkbar, dass die Fremdkapitalfinanzierung über Grundschulden auf die zu errichtenden Wohnungen erfolgt.

Mit dem so eingesammelten Kapital würde die Gesellschaft dann die Erstellung von Wohnungen in Auftrag geben. Dazu würde sie Neubauentwicklungen ausschreiben. Hier könnten sich existierende Wohnungsbauunternehmen (öffentliche wie private) um die Umsetzung der Neubauentwicklung im Auftrag der WBG bewerben. Dabei würde das Eigentum der Wohnungen bei der Bundesgesellschaft liegen und die Wohnungsbauunternehmen würden für den Bau vergütet. Sind die Wohnungen einmal fertig gestellt, könnte auch die Bewirtschaftung ausgeschreiben und von existierenden Wohnungsunternehmen umgesetzt werden. Auf diese Weise würde die Bundeswohnungsbaugesellschaft als sehr schlanke Verwaltung geschaffen, die sich auf die Ausschreibungen und die Finanzierung konzentriert, während die Umsetzung von Akteuren mit langjähriger Erfahrung im Wohnungsbau und der Wohnraumbewirtschaftung erfolgt.

2.2 Wohnungsbaugesellschaft als öffentlich-private Partnerschaft

Eine andere Lösung wäre, die Wohnungsbaugesellschaft als öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) zu gestalten. Hierzu zirkuliert eine Präsentation der Vonovia (2024) in der eine „Gemeinsame Wohnungsgesellschaft (GWG)“ vorgeschlagen wird. Hier würde der Bund nur die knappe Mehrheit des Eigenkapitals der Gesellschaft halten (die Präsentation spricht von „50 % + 1“), der Rest des Eigenkapitals würde von Immobiliengesellschaften und institutionellen Anlegern gestellt (in der Präsentation steht „Vonovia sowie institutionelle Investoren“). Darüber hinaus würde diese Gesellschaft in großem Stil Kredite aufnehmen (in der Präsentation heißt es „mit hoher Beleihungsquote“). Der Bund würde für diese Kredite eine Garantie abgeben, so dass das Fremdkapital zu günstigen Bedingungen am Kapitalmarkt aufgenommen werden kann (in der Präsentation heißt es „Garantie ermöglicht AAA-Rating“).

Wie bei der Lösung einer Wohnungsbaugesellschaft, die vollständig im öffentlichen Eigentum ist, würde diese ÖPP-Wohnungsbaugesellschaft die Neubauentwicklung und die Bewirtschaftung ausschreiben. Laut der Vonovia-Präsentation könnte die Vonovia (und damit auch andere Unternehmen) sowohl als Minderheitseigentümer an der so konstruierten Bundeswohnungsbaugesellschaft beteiligt sein als auch die Neubauentwicklung und die Bewirtschaftung übernehmen. Denkbar wäre hier laut der Vonovia-Präsentation auch, dass es differenzierte Mieten gibt, also dass ein Teil der Wohnungen zu niedrigeren Mieten, ein anderer zu etwas höheren Mieten vermietet wird.

3 Probleme mit den aktuellen Vorschlägen

Ein Problem sowohl an den Vorschlägen zu einer großen Bundeswohnungsbaugesellschaft in reinem Staatseigentum wie auch bei einer als ÖPP gestalteten Wohnungsgesellschaft ist, dass der Bund laut Grundgesetz keine Zuständigkeit für den Wohnungsbau hat. Es ist deshalb umstritten, ob er ohne verfassungsändernde Zuständigkeitsverlagerung ein solches Unternehmen gründen darf beziehungsweise welchen Umfang die Vermietungstätigkeit des Bundes erreichen darf (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2024). Die diskontierten Barwerte großvolumiger Garantien stellen finanziell betrachtet relevante Subventionswerte dar. Der Bund darf seit 2019 nach Artikel 104d Grundgesetz zwar ausnahmsweise Finanzhilfen für den Wohnungsbau ausbringen, diese sind aber den Ländern zur Verfügung zu stellen. Soweit zur Umsetzung des preisgünstigen Wohnens von Kommunen und dem Bund verbilligte Grundstücke eingesetzt werden, sollte nicht unberücksichtigt bleiben, dass diese Unterstützung ebenfalls relevante Subventionswerte umfasst.

Ein zweites Problem ist die notwendige Geschwindigkeit der Skalierung: Angesichts eines Mangels von 1,4 Millionen Wohnungen mit bezahlbaren Mieten und einer Lücke von fast 200.000 fertiggestellten Wohnungen pro Jahr zwischen aktuellen Fertigstellungen und politischem Ziel, müsste der Wohnungsbau sehr schnell hochgefahren werden, möchte der Staat wirklich spürbare Wirkung erzeugen. Es ist schwer vorstellbar, dass dies mit einer einzigen, zentralen Gesellschaft funktionieren kann.

Für die Ausgestaltung analog der Vonovia-Präsentation als ÖPP-Unternehmen kommt hinzu: Aus EU-wettbewerbsrechtlichen Gründen sowie verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsätzen ist die Monopolisierung der Förderung auf eines oder eine beschränkte Anzahl von Unternehmen nicht möglich. Die im relevanten Markt aktiven Unternehmen müssen zumindest die Chance haben, sich um die Förderung zu bewerben. Das gilt auch für Garantien, wie sie im Vonovia-Vorschlag vorgesehen sind, die EU-rechtlich mit ihrem Barwert als Förderung bewertet werden.

Der Ansatz einer als ÖPP organisierten Wohnungsbaugesellschaft auf Bundesebene bringt zudem ein anderes Problem mit sich: Die privaten Kapitalgeber werden für ihren Eigenkapitaleinsatz eine deutlich höhere Rendite fordern als der Bund für seine Finanzierung aufbringen müsste.⁵ Damit würden die so ermöglichten Mieten am Ende spürbar höher ausfallen als es in einem Modell ohne private Kapitalbeteiligung der Fall wäre.

⁵ Im Konzept von Vonovia (2024) ist nicht ganz klar, welche Eigenkapitalverzinsung sie am Ende in einem solchen Konstrukt für die Beteiligung fordern würde, setzt aber in den Beispielrechnungen ohne Staatsbeteiligung 7 % p.a. an, mehr als doppelt so viel wie die derzeitige Verzinsung von Bundesanleihen ist.

4 Alternatives Konzept

Grundsätzlich haben die Vorschläge von Bundesfinanzminister Lars Klingbeil und von der Vonovia die beiden zentralen Hebel für eine Bekämpfung der Wohnungskrise erkannt. Ein Grund für den Mangel neu gebauten, bezahlbaren Wohnraums in den vergangenen Jahren war, dass der Bau von Wohnungen, die anschließend kostendeckend im Bereich von 11–13 Euro zu vermieten wären, wirtschaftlich nicht oder nur schwer möglich war. Zwei Faktoren sind dabei für die wirtschaftliche Mietuntergrenze entscheidend: Zum einen die Baukosten für Wohnraum, zum anderen die Kapitalkosten für das im Grundstück und Gebäude gebundene Kapital. Gelingt es Bau- und Kapitalkosten zu senken, so werden auch geringere Angebotsmieten möglich.

Sowohl die Bundeswohnungsbaugesellschaft in reinem Staatseigentum als auch die Idee einer ÖPP-Bundeswohnungsbaugesellschaft hätten prinzipiell – wenn auch in unterschiedlichem Maß – das Potenzial, Bau- und Finanzierungskosten zu senken. Jedoch bringen beide verfassungsrechtliche Risiken mit sich.

4.1 Grundidee: Garantien und Kredite

Es gibt eine Möglichkeit, die vorgenannten Vorteile zu nutzen, ohne die oben beschriebenen Probleme der anderen beiden Konzepte zu haben: Statt eine formal eigene Wohnungsbaugesellschaft aufzubauen, die Eigentum an Wohnungen erwirbt, könnte eine neue Förderlinie eingeführt werden, die Wohnungsbau bestehender öffentlicher und privater Wohnungsbaugesellschaften fördert, wenn diese bestimmte Kriterien an effizientes Bauen und Angebotsmieten erfüllen.

Hierfür wären zwei Instrumente denkbar, die man miteinander kombinieren könnte:

1. **Garantien:** Der Bund garantiert Kredite der teilnehmenden Wohnungsbauunternehmen für die geförderten Wohnungen jenseits des hypothekar abgesicherten Kreditanteils. Im Wohnungsbau können üblicherweise bis zu 60 % des Immobilienwertes günstig über Kredite finanziert werden, weil Immobilienkredite bis zu dieser Grenze pfandbrieffähig sind und damit auch von den Banken sehr günstig refinanziert werden können („hypothekar abgesichert“). Für Kredite oberhalb dieser Grenze vergeben Banken Kredite nur zu deutlich höheren Zinsen (und auch nur bis zu einer gewissen Grenze machbar, ab der Eigenkapital eingesetzt werden muss). Die Garantie des Bundes senkt hier die Kreditkosten für die nicht hypothekar abgesicherten Kredite. In unserem Vorschlag rechnen wir mit einer etwas niedrigeren Grenze für die hypothekar abgesicherten Kredite von 50 % der Immobilienkosten und 50 % für die staatliche Förderung.

Um zu verhindern, dass eine solche Garantie zu künftigen, schwer zu kalkulierenden Haushaltsbelastungen führt, würde der Bund die erwarteten Ausfälle durch Budgetmittel vorfinanzieren. Seit dem sogenannten Juncker-Plan auf EU-Ebene hat sich bei großvolumigen Garantieprogrammen als Methode herausgebildet, dass die künftigen Ausfälle nach einer „Value at Risk“-Methode geschätzt und so durch Budgetmittel vorfinanziert und in einer Ausfallreserve gehalten werden, so dass mit einer hohen Wahrscheinlichkeit keine schwer oder gar nicht zu bewältigenden Haushaltsbelastungen entstehen, wenn Teile der Garantien fällig werden sollten. Dazu nehmen wir eine vereinfachte Abschätzung vor. Für den Garantiegeber, den Staat, kann in etwa die Risikoklasse A angenommen werden⁶ mit einer kumulierten Ausfallwahrscheinlichkeit von etwa 3 % für 20 Jahre. Da im Regelfall bei einem gescheiterten Vorhaben eine Übernahme und Fertigstellung durch einen anderen Akteur erfolgen kann, ist die Verlustquote bei Ausfall (loss given default) gering, vermutlich unter 20 %. Aufgrund der großen Zahl räumlich und wirtschaftlich voneinander unabhängiger Wohnungsbauvorhaben treten zudem entsprechend geringe Konzentrationsrisiken (high granularity) auf.

Sollten weniger Vorhaben als hier angesetzt in Schwierigkeiten geraten oder ganz scheitern, wird nur ein Teil der Summe benötigt. Überschießende Beträge können dann bei neuen Förderprogramme zur Absicherung eingesetzt werden.

Die so erzielbaren Hebelwirkungen sind beträchtlich und wesentlich größer, als wenn Haushaltsmittel oder Mittel aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) direkt zum Bau von Wohnungen eingesetzt würden. Sie lassen sich mit dem außerordentlich hohen Multiplikatorwert von 66,6 angeben.⁷ Jedem für die Ausfallreserve eingesetzten Euro stünde so eine Investition von 66,6 Euro gegenüber.

⁶ Standard&Poor Risikoring „Gute Bonität“ für Immobilien.

⁷ Diese Schätzung basiert auf der Annahme, dass 50 % der Erstellungskosten der Wohnungen hypothekar abgesichert finanziert werden, und die anderen 50 % durch eine Bundesgarantie abgedeckt werden. Für Erstellungskosten der Immobilien von 1.000 Euro würden so für einen 20-Jahres-Horizont Rücklagen von 15 Euro fällig (3 % von 50 % von 1.000 Euro). Den notwendigen Haushaltsmitteln von 15 Euro stünden so 1000 Euro (das 66,6-fache) an Investitionen gegenüber.

2. Direkte Staatskredite: Der Bund könnte direkt Kredite an die teilnehmenden Wohnungsbauunternehmen für die geförderten Wohnungen vergeben. Hier würde der Bund selbst Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen und diese ohne Zinsaufschlag weiterleiten. Da eine solche Kreditaufnahme eine finanzielle Transaktion darstellt, fällt sie nach den Regeln des Grundgesetzes nicht unter die Defizitgrenzen der Schuldenbremse und wird auch nach den EU-Fiskalregeln nicht für den Nettoausgabenpfad und das Haushaltsdefizit einbezogen. Denkbar wäre auch, dass sich die Länder hier durch eigene Kredite beteiligen. Für die Länder gilt ebenfalls, dass die finanziellen Transaktionen nicht schuldenbremsenrelevant sind. Bund bzw. Länder haben mit diesem Finanzierungsinstrument zudem die Möglichkeit, die Zielmiete zu steuern, wenn sie knapp verfehlt werden sollte, was in der Anlaufphase durchaus denkbar ist. Sie können im erforderlichen Umfang einen negativen Zinsaufschlag vorsehen. Es bleibt in diesem Fall dabei, dass diese Darlehen nicht in den Nettoausgabenpfad bei der EU und die Schuldenbremse bei Bund und Land einbezogen werden.

Die direkten Staatskredite haben auf der einen Seite den Vorteil, dass sie auch eine Förderung erlauben, wenn im Bundeshaushalt wegen der Regeln der Schuldenbremse nicht ausreichend Mittel zur Verfügung stehen. Der Nachteil ist allerdings, dass sie eins zu eins in die Staatsschuldenquote eingehen und nach den EU-Regeln Deutschland eigentlich verpflichtet ist, diese Quote in Richtung 60 % des BIP zurückzuführen.⁸

Wichtig wäre, dass dieses neue Förderprogramm nicht pauschal für alle Wohnungen greifen würde, sondern Kriterien sowohl für besonders kostengünstigen Bau als auch für besonders wirtschaftlichen Betrieb der Wohnungen als Förderbedingungen setzen würde.

Kostengünstiger Bau bedeutet dabei die Nutzung optimierter Grundrisse, die Nutzung von Vorfertigung und kurze Bauzeiten sowie die überlegte Absenkung von Standards.

Wirtschaftlicher Betrieb würde bedeuten, dass die Verwaltungskosten nicht höher sein dürfen als bei den 20 % der bisher am wirtschaftlichsten bewirtschafteten Wohnungen in Deutschland.

⁸ Die deutsche Staatsschuldenquote nach Maastricht-Messung lag 2025 bei 63,5 %. Der mit der EU vereinbarte Netto-Ausgabenpfad sieht ein höheres nominales Wachstum als die Inflationsrate vor, also ein reales Wachstum sowie eine Übererfüllung der Rückführung des Schuldenstandes. Insoweit kann in einer gewissen Bandbreite der Nettoausgabenpfad trotz höherer Investitions-Ausgaben in Darlehensform eingehalten werden, ohne gleichzeitig bei der Staatsschuldenquote auffällig zu werden. Sie könnte allerdings vor allem wegen der Bereichsausnahme Verteidigung, aber auch durch das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität perspektivisch in Richtung 90 % steigen (Paetz et al. 2026), so dass der Spielraum für zusätzliche Verschuldung möglicherweise nicht unbegrenzt ist.

5 Institutionelle Umsetzung

Die vorgeschlagenen Instrumente könnten institutionell in mehreren Varianten umgesetzt werden:

Zentrale Variante (zentrale Förderbank): Der Grundidee am nächsten kommt die Errichtung einer Finanzierungslinie oder -agentur für dieses Förderprogramm in der KfW. Die KfW ist kein Bundesunternehmen, sondern ein Unternehmen des Bundes und der Länder, wobei die Länder mit wechselnden Vertretern an den Aufsichtsgremien der KfW beteiligt sind. Es wäre zu prüfen, ob das ausreicht, um den Verfassungsauftrag zu erfüllen oder ob ein Tochterunternehmen der KfW notwendig ist, bei dem die Länder den Verwaltungsrat führen.

Eine Förderbank ist jedenfalls eine geeignete Finanzagentur für das angestrebte Förderprogramm. Soweit Garantien als Finanzinstrument zum Zug kommen, kann der beim Bund angesiedelte Mechanismus zur Vergabe und Verwaltung von Bund-Länder Bürgschaften zusätzliche Aufgaben erfüllen oder in spezifischer Form für das Tochterunternehmen der KfW nachgebildet werden.⁹ Die drei Säulen des deutschen Bankensystems – die Sparkassen, die Volks- und Raiffeisenbanken sowie die Privatbanken – tragen bei diesem Garantiemodell die Finanzierung, 50 % der Finanzierung soll über Pfandbriefkonditionen und 50 % zu Förderkonditionen mit der staatlichen Garantie erfolgen. Eine alternative Finanzierung der einen Hälfte durch Versicherungen o. ä. Anleger kann durch die KfW organisiert werden, dann verbleibt lediglich die zweite Hälfte bei der Finanzierung durch Banken. Soweit Darlehen aus den öffentlichen Haushalten zum Zug kommen, verfügt die KfW (ebenso wie die Landesförderinstitute) über jahrzehntelange Erfahrungen der Durchleitung öffentlicher Darlehen, z. B. beim revolvingierenden Fonds des Marshall-Plans (European Recovery Programme). Die Garantievergabe kann vertraglich das Erreichen der Zielmietsätze den zukünftigen Vermietern als Bedingung vorgeben.

Dezentrale Variante (Förderbanken der Länder): Dem Grundsatz der Länderzuständigkeit kommt die Aufteilung des Programms in Jahresscheiben auf die Förderinstitute der Bundesländer am nächsten. Es gehen dabei aber (vermutlich wesentliche Teile der) Effizienzgewinne bei der Innovation von Bauprozessen und des Ausrollens in die Breite sowie bei der Skalierung in der Bestandsverwaltung mit deutlichen Optimierungspotentialen bei Qualität und Preis verloren. Markterkundungsverfahren zu bundeslandübergreifenden Bauprojekten werden faktisch nicht zum Tragen kommen. Ausschreibungen getrennt für das Bauen (oder von Teilen davon) und für das Verwalten vorzunehmen, wird zumindest erschwert. Solche Ausschreibungen können aber sinnvoll und notwendig sein. Ein Unternehmen wie Vonovia könnte sich dann an Ausschreibungen beteiligen und seine Kompetenz bei Planung, Innovation von Bauprozessen sowie der Skalierung in der Bestandsverwaltung einbringen. Es kann dabei als Dienstleister für Dritte auftreten oder selbst die Bestandsverwaltung für beispielsweise 30 oder 40 Jahre übernehmen und danach Bestände an kommunale Wohnungsunternehmen übergeben.

⁹ PwC ist Mandatar des Bundes, also vom Bund beauftragt, die Bund-Länder-Bürgschaften zu betreuen und verfügt auch über die Erfahrung, insbesondere in Krisenzeiten große Programme zu bewältigen.

Die Dezentralität der zweiten Variante könnte Vorteile beim Übergang aus der Finanzagentur in das Bestandhaltungsunternehmen bieten. Wenn die Ausschreibung der Verwaltung der Mietverhältnisse und des baulichen Bestandes mit der späteren Rolle des den Wohnungsbestand haltenden Unternehmens verknüpft wird, können aber mit beiden Varianten Ergebnisse erreicht werden, die einerseits deutlich günstigere Baukosten als bisher beim sozialen Wohnungsbau ermöglichen und andererseits bei der Verwaltung Qualität und Kosten im Interesse niedrigerer Mieten optimieren.

6 Verfassungsrechtliche Einordnung des Alternativvorschlags

Anders als die Vorschläge, eine Bundeswohnungsbaugesellschaft mit großem eigenen Wohnungsbestand oder eine gemeinsame Wohnungsgesellschaft als ÖPP-Lösung aufzusetzen, sind unsere Vorschläge verfassungsrechtlich unproblematisch.

Die Gesetzgebung für den sozialen Wohnungsbau ist seit 2006 grundsätzlich Ländersache (Art. 70 GG: „Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“), der Bund darf aber über Art. 104d GG Finanzhilfen bereitstellen und tut dies auch („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“). In Artikel 104b sind Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und Ländern als Umsetzungsmechanismus genannt; darauf wird beim sozialen Wohnungsbau zurückgegriffen. Es ist zudem wichtig, dass bereits seit längerem das Wohnraumförderungsgesetz eine recht breite Definition der Zielgruppe vornimmt. In §1 (2) des (Bundes-)Wohnraumförderungsgesetzes heißt es u. a. „Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind.“

Nach der Abschaffung der Wohnungsgemeinwirtschaft in den späten 1980er Jahren durch eine Koalition von CDU, CSU und FDP trat genau das ein, was einige Bundesländer (u. a. Schleswig-Holstein, das einen entsprechenden Antrag im Bundesrat stellte) befürchteten, nämlich dass zu wenig Wohnungsneubau überhaupt erfolgen würde und insbesondere zu wenig im preiswerten Segment. Gerade in den großen Städten und Zuwanderungsgebieten Deutschlands ist diese Befürchtung jetzt über Jahrzehnte massiv eingetreten.¹⁰ Es hat sich vielmehr ein gespaltenes Angebot herausgebildet, im Bereich sehr niedriger Mietpreise durch Förderung mit sehr hohen Subventionen an die meist kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und im Bereich sehr hoher Mietpreise ohne Förderung durch private Anbieter.

¹⁰ Die Kompensation durch Subjektförderung wie Wohngeld und Kosten der Unterkunft (KdU) gelang nur teilweise und ist für die Haushalte von Bund und Ländern extrem kostspielig. Mindrup (2026, S. 14) schreibt dazu: „Rückblickend hat sich (nach der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit) ... bewahrheitet: Die Mieten sind deutlich gestiegen, der Bestand an preisgebundenen Wohnungen ist massiv geschrumpft, und die staatlichen Wohnkostenhilfen sind zu einem immer größeren Ausgabenblock geworden.“

Die Gesetzeslage verbietet aber keineswegs die Errichtung einer weiteren Säule in der sozialen Wohnraumförderung mit dem Ziel, durch innovative industrielle Fertigung, beschleunigte Genehmigungs- und Bauverfahren, nachhaltigere Baumaterialien und minimierte staatliche Subvention eine große bestimmte Zielgruppe anzusprechen, die nicht auf die intensive Förderung des bisherigen sozialen Wohnungsbaus angewiesen ist. Diese Zielgruppe könnte theoretisch auch im bisherigen – sehr viel mehr Finanzmittel je Wohneinheit erfordernden – sozialen Wohnungsbau untergebracht werden. Es ist aber dem Bund und den Bundesländern aus finanziellen Gründen auf lange Sicht über Generationen unmöglich, das zu erreichen. Die begrenzten, gleichwohl aufgestockten Mittel führen bislang vom Trend her dazu, dass in den großen Städten Deutschlands der Anteil der Sozialwohnungen und Wohnungen im kommunalen Besitz am Gesamtwohnungsbestand abnimmt.¹¹ Die Zielgruppe in der Bevölkerung, die auf preiswerten Wohnraum, aber nicht auf die hohen Subventionen im sozialen Wohnungsbau, angewiesen ist, wird durch neue Regulierungen auch auf EU-Ebene im Rahmen staatlicher Förderung deutlich leichter ansprechbar. Bisher vorhandene wettbewerbsrechtliche Einwände sind zurückgestellt worden, die neuen Regelungen zu „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI) sollen ausdrücklich staatliche Förderung auf nationaler und regionaler Ebene für „affordable housing“ (was hier als preiswertes Wohnen beschrieben ist) ermöglichen.¹²

Im Folgenden soll einmal vorgerechnet werden, wie durch den hier vorgeschlagenen Ansatz Mietkosten gesenkt werden können.

¹¹ Der Anteil der Sozialwohnungen mit Wohnberechtigungsschein am gesamten Wohnungsbestand hat sich seit Beginn der 2000er Jahre (2002: rund 11 % bei 2,5 Mio. Wohnungen) mehr als halbiert (2024: rund 4,5 % bei 1,1 Mio. Wohnungen).

¹² EU-Kommission (2025), S. 16. Bereits seit Januar 2026 in Kraft sind die DAWI-Regelungen mit der Festlegung einer Bindungsdauer von 20 Jahren. Weitere Maßnahmen zum „affordable housing act“ sind angekündigt: „Überarbeitete EU-Beihilfenvorschriften werden es den Mitgliedstaaten erleichtern, erschwinglichen Wohnraum und sozialen Wohnungsbau finanziell zu fördern.“

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip_25_3048/IP_25_3048_DE.pdf – aufgerufen am 8. Juni 2026.

7 Baukostensenkung durch Skalierung, Vorfertigung und Verringerung von Standards

Ende 2025 gab Vonovia bekannt, dass sie in Zusammenarbeit mit einem Holz-/Hybridhersteller aus Berlin bei einem mittlerweile in Bau befindlichen Projekt mit über 150 Wohnungen zunächst konventionell geplant Baukosten von 5000 Euro je m² ermittelt hatte. Es gelang die Kosten auf 3600 Euro je m² zu senken.¹³ Diese Größenordnung der Senkung um 1400 Euro je m² ist eine wesentliche Vorbedingung dafür, ein großmaßstäbliches Programm im preiswerten Wohnungsbau zu verwirklichen. Vonovia ging seinerzeit (2024) noch von Gestehungskosten von 5000 Euro je m² einschließlich Grundstück aus,¹⁴ was bei Grundstückspreisen von 1000 Euro je m² bedeutet, dass eine Senkung um 1400 Euro je m² zu Baukosten im engeren Sinne von 2600 Euro je m² führt. Da zeitnah keine besonders aussagefähigen Statistiken zu Ausschreibungsergebnissen bekannt sind, schließen wir aus öffentlichen Diskussionen z. B. bei der IHK in Berlin, dass sich eine Kostensenkung um 500 Euro je m² in der Breite der Akteure bereits vollzogen hat durch Beschleunigung, Standardisierung und teilweisen Einsatz von Vorfertigung. Es scheint aber plausibel, dass es weitere Baukostensenkungen in zwei weiteren Schritten von jeweils 500 Euro geben kann und geben wird, nicht zuletzt, weil Gesetzespakete der Bundesländer aus Änderungen verschiedener Gesetze und einer Verbesserung vieler Einzelpunkte durch untergesetzliche Maßnahmen zum „Einfach Bauen“ erst ihre Wirkung entfalten müssen bzw. noch nicht endgültig beschlossen sind.¹⁵

Das wird beispielsweise am „Hamburg-Standard“ deutlich. Die zweitgrößte Stadt Deutschlands hat das Ziel von Baukosten unter 3000 Euro je m² Baukosten ausgegeben. Das Ziel von 3000 Euro je m² werden auch andere Städte kurzfristig als nächsten Schritt erreichen wollen und können.

Für weitere Kostensenkungen durch Beschleunigung, Standardisierung, Vorfertigung und Einsatz neuer Materialien (wie serielle Vorfertigung in Holz) von weiteren 500 Euro je m² ist es wichtig, dass ein Bundesförderprogramm Möglichkeiten ausschöpft und einen Mechanismus der Validierung enthält. Ohne einen solchen Mechanismus werden viele der bisherigen Akteure diese Kraftanstrengungen zu vermeiden suchen oder in ihren Bemühungen nachlassen.

¹³ Presseerklärung Vonovia vom 3.12.2025.

¹⁴ Vonovia (2024), S. 4.

¹⁵ Vgl. etwa https://www.bmwsb.bund.de/DE/bauen/baurecht/gebaeudetyp-e/gebaeudetyp-e_node.html

Die Hamburger „Initiative kostenreduziertes Bauen“ sieht das Potenzial von Kostensenkungen von bis zu 2000 Euro je m², was über die hier in mehreren Schritten angesetzten Senkungen hinausgeht.

„Im Bereich Baukonstruktion und Gebäudetechnik lassen sich durch gezielte Vereinfachungen Einsparpotenziale von bis zu 600 Euro brutto pro m² Wohnfläche realisieren. Durch den Verzicht auf ausgewählte technische und bauliche Elemente lassen sich weitere 1.000 Euro brutto pro m² Wohnfläche einsparen. Zusätzlich ermöglichen optimierte Planungs- und Genehmigungsprozesse Einsparungen von bis zu 400 Euro brutto pro m² Wohnfläche. Führende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bestätigen, dass damit Baukostensenkungen von insgesamt bis zu 2.000 Euro brutto je m² Wohnfläche erreichbar sind.“¹⁶

Die Situation ist nicht in allen Städten gleich.¹⁷ Finanziell wichtige Themen sind jedenfalls mögliche Standard-Verringerungen, die teilweise in Metropolen wie Berlin bei vermiedenen Stellplätzen bzw. Tiefgaragen schon angegangen sind (eine Tiefgarage kostet eher über 30.000 Euro pro Stellplatz als darunter). Raumhöhen oberhalb von 2,20 m vermeiden, geständerte Balkone statt Loggien verwirklichen sowie auf anspruchsvolle Stellplatzschlüssel für PKW verzichten sind alles Beispiele dafür, wie eine Verringerung von Standards Beiträge zur Baukostenreduzierung leisten kann.

Für die weitere Modellrechnung in diesem Papier wird unterstellt, dass von diesen 2000 Euro je m² maximaler Kostensenkung sofort 1000 Euro je m² sowie mit einer Anlaufphase 1500 Euro je m² realisiert werden können.

¹⁶ Aufrufbar unter der Senatsseite der Freien und Hansestadt Hamburg: <https://www.bezahlbar-bauen.hamburg> – aufgerufen am 21. Juli 2026. Eine Reihe von Maßnahmen sind in der Internet-Präsentation dargestellt.

¹⁷ Die Rahmenvereinbarung des GdW-Verbandes für serielles und modulares Bauen mit einem Medianwert über fünf Jahre von Euro 3200 je m² Wohnfläche weist aber ein ähnliches Finanzvolumen bundesweit aus, was die Erreichbarkeit unterstreicht.

8 Mietkostensenkung durch günstige Zinsen

Nun beschreiben wir die Baukostensenkung durch günstigere Zinsen. Bei Baukosten von 3000 Euro je m² und zusätzlichen 15 % für alle Arten von Nebenkosten – wie Planungskosten, Außenanlagen etc. – sowie 1000 Euro je m² Grundstückskosten, was bei einer dichten großstädtischen Bebauung dazu führt, dass je m² Grundfläche 3 m² Wohnfläche entstehen, ergibt sich für die Modellbetrachtung unter 3800 Euro je m² Wohnfläche¹⁸, die finanziert werden müssen.¹⁹

Unter Bezugnahme auf den vorigen Abschnitt sei noch einmal darauf hingewiesen, warum Vorfertigung und damit schnelleres Bauen wichtig ist. Bei 3800 Euro je m² Baukosten und vorhandener Finanzierung, deren Abruf nicht kostenfrei verschoben werden kann, entstehen durch jeden Monat Verzögerung 12,70 Euro je m² Mehrkosten, von denen geschätzt nicht mehr als die Hälfte durch Zwischengeldanlage ausgeglichen werden kann. Eine um ein Jahr schnellere Bauzeit, die bei fast allen Vorfertigungstechniken realisiert werden kann, senkt bereits die Kosten um knapp 80 Euro je m² Wohnfläche.

Die Vonovia-Kalkulation rechnet mit einem Zinssatz von 3,75 % für Fremdkapital an erstrangigen Hypothekendarlehen für die Hälfte der zu finanzierenden Summe. Als Deckungsmasse für Hypothekendarlehen können die erstrangigen 60 % des Beleihungswerts genutzt werden. Für die Zwecke der Modellrechnung werden wie von Vonovia 50 % der Errichtungskosten angesetzt, da die Beleihungswerte meist geringer als die Baukosten ausfallen.²⁰ Der Verband der deutschen Pfandbriefbanken nennt aktuell²¹ für zehnjährige Finanzierungen Zinssätze im Bereich von 3,7 % p. a., mit 1 % Tilgung, also 4,7 % Belastung. In monatliche Miete umgerechnet führt das zu 7,45 Euro je m².

¹⁸ Rechnerisch: $(3000 \times 3 \times 1,15 + 1000) / 3 = 3783$ Euro je m².

¹⁹ Zum Rechenweg von der Grund- zur Wohnfläche: Die Kennwerte der beliebten, klassischen Berliner Gründerzeitquartiere Prenzlauer Berg, Friedrichshain, Kreuzberg oder Charlottenburg sind eine Grundstücksausnutzung (GFZ) von etwa 2,5 bis 4,0, in besonders dichten Blockinnenbereichen historisch sogar 4,5 bis 5, und ein Wohnanteil an der Geschossfläche von meist 75–90 %. Verwendet man die Spitzenwerte, ergeben sich 4,5 je m² Wohnfläche je m² Grundstück. Verwendet wird hier die Zahl 3,0 m² Wohnfläche je m² Grundstück.

²⁰ Nach den aktuellen Baselregeln gelten verringerte Eigenkapitalunterlegungspflichten für Banken bis 55 % des Beleihungswerts.

²¹ August 2026.

Eine umstrittene Komponente des Vonovia-Modells scheint der hohe Eigenkapitaleinsatz zu sein. Eigenkapital kann bei Eintritt eines Risikos vor der Haftung des hypothekenbesicherten Teils zur Deckung des schlagend gewordenen Risikos eingesetzt werden. Wenn aber dafür eine Staatsbürgschaft, besser noch eine Staatsgarantie, vorgesehen wird, steht der geforderten Verzinsung des Eigenkapitals von 7 % faktisch kein Risiko gegenüber. Diese Rendite macht wenig Sinn, die Höhe der Eigenkapitalverzinsung sollte risikoadäquat sein. Mit einer Staatsgarantie sollte der von Banken als Geldgeber geforderte Zinssatz nahe an dem des EUR Swaps der zehnjährigen deutschen Staatsschuld sein. Sollte sich der Staat entschließen, über eine Garantie hinaus zu gehen und Landeshaushalts- oder Bundeshaushaltsmittel als Darlehen einzusetzen, stellt das die günstigste Finanzierung dar.²² Die KfW-Refinanzierung mit einer geringen Abwicklungsgebühr wird in der Modellrechnung mit 3,4 % angesetzt, wiederum mit 1 % Tilgung ergibt sich die Belastung von 4,4 %. Die Rendite der zehnjährigen Bundesanleihe beträgt im Juni 2026 3,06 % – das wäre die günstigste Finanzierung. Mit 1 % Tilgung ergibt sich eine Belastung von 4,06 %. In der monatlichen Miete führt das zu 6,96 Euro je m², im günstigsten Fall zu 6,43 Euro je m².

Vonovia setzt 11 % für Instandhaltung, Leerstandrisiko und Verwaltung an, das wären weitere 1,50 Euro. Zusammen ergibt das 15,38 – 15,91 Euro je m² als Monatsmiete. Das ist zwar deutlich preisgünstiger als das, was der Markt gegenwärtig hervorbringt, aber noch relativ weit von einer Zielmiete von 11–13 Euro je m² entfernt.

Dieses Bild ändert sich, wenn weitere 500 Euro (mit Anlaufphase) an Kostensenkungen verwirklicht werden. Nach der Modellrechnung ergibt sich als Miete je m² entsprechend (6,46 + 6,05 + 1,50) Euro = 14,01 Euro; im günstigsten Fall 13,54 Euro. Wenn zusätzlich Grundstücke von den Kommunen oder dem Bund zu stark ermäßigten Preisen²³ eingebracht werden können, ergeben sich 12,64 – 13,03 Euro je m². Das wiederum kommt der Zielmiete des preiswerten Wohnens ausgesprochen nahe.

Ein ungewöhnlicher weiterer Schritt wäre die Verringerung der Tilgung auf 0,5 % anfänglich. Die Rückzahlungsdauer steigt damit von (branchenüblichen) knapp 43 Jahren auf 58 Jahre, was auch jenseits der Abschreibungsdauer liegt, die üblicherweise auf 50 Jahre ausgelegt ist. Dieser Schritt würde die Miete um 1,38 Euro je m² senken. Damit wäre der untere Bereich der Zielmiete zwischen 11 und 12 Euro je m² adressiert. Es erscheint aber naheliegender, dafür – soweit das Ziel angestrebt wird – die oben erwähnte Option der Nachsteuerung durch direkte Staatskredite mit negativem Zinsaufschlag einzusetzen.

²² Anfang Juni 2026 wird für die zehnjährige Bundesschuld ein Zins von 3,07 % (Spannbreite 3,05–3,08 %) angegeben. Bundesländer zahlen etwas höhere Zinsen, im langjährigen Mittel ca. 0,2 % mehr, was zu diesem Zeitpunkt einem Zinssatz von 3,27 % entspricht.

²³ Die noch für einige Jahre gültige Bestimmung beim Bund lautet, dass von ihm nicht benötigte Grundstücke je WE im sozialen Wohnungsbau um 35.000 Euro ermäßigt werden, maximal um 80 % des Verkaufspreises je m². Im Modellbeispiel bilden 800 Euro je m² die Obergrenze der Ermäßigung. Da jeder m² mit drei WE belegt ist und die WE eine Größe von 62 m² aufweisen sollen, entspricht diese Obergrenze einer Ermäßigung von 267 Euro je m², also je WE von 16.600 Euro.

9 Kosten für den Staat: „There is no free lunch“

Wie oben diskutiert, kann die neue Förderung zum öffentlichen Wohnungsbau über zwei Varianten umgesetzt werden, Garantien und direkte Kredite.

Finanz-Variante 1 (Garantie) umfasst für eine Wohnung von 67 m² ein zu garantierendes Volumen von 127.000 Euro, bei 62 m² wären es lediglich 117.000 Euro. Bei 100.000 Wohnungen jährlich geht es um ein Garantievolumen von 11,7 Mrd. Euro p. a. bzw. 12,7 Mrd. Euro. Wie oben beschrieben, würde man die Ausfälle nach einer „Value at Risk“-Methode schätzen, durch Budgetmittel vorfinanzieren und in einer Ausfallreserve halten. Dabei wird ein vereinfachter Ansatz gewählt, um die Größenordnung abzuschätzen. Da im Regelfall bei einem gescheiterten Vorhaben eine Übernahme und Fertigstellung durch einen anderen Akteur erfolgen kann, ist die Verlustquote bei Ausfall (loss given default) gering, vermutlich unter 20 %. Aufgrund der großen Zahl räumlich und wirtschaftlich voneinander unabhängiger Wohnungsbauvorhaben treten entsprechend geringe Konzentrationsrisiken (high granularity) auf. Im vereinfachten Ansatz wären für die 11,7 Mrd. Euro Garantie für jedes Jahresprogramm 352 Mio. einer Ausfallreserve zuzuführen. Bei einem Garantievolumen von 12,7 Mrd. Euro wären es 381 Mio. Euro pro Jahresprogramm.

Bei **Finanz-Variante 2 (direkte Kredite)** würde die Garantie vollständig oder teilweise durch Darlehen aus Haushaltsmitteln ersetzt, die zu Einstandssätzen weiter gereicht werden. Das führt in der hier verwendeten Modellrechnung zu der oben beschriebenen günstigsten Finanzierung mit der Miete von 12,64 Euro je m². Werden Landesmittel für die Transaktionskredite eingesetzt, entsprechen die Zinssätze in der Modellrechnung in etwa denen für die KfW angesetzten Zinssätze.

10 Zusammenfassung

Die beiden derzeit hauptsächlich diskutierten Varianten für die Errichtung einer Bundeswohnungsbaugesellschaft (in Form eines reinen Staatsunternehmens mit großem Wohnungsbestand und als Form einer öffentlich-privaten Partnerschaft für solch ein Unternehmen) bergen große verfassungsrechtliche Risiken. Eine neue Förderung für Mietwohnungen mit Mieten oberhalb des klassischen sozialen Wohnungsbaus könnte eine Lösung für dieses Problem sein. Neben dem sozialen Wohnungsbau, der ausgebaut wird und damit auch der Spreizung von Einkommen in der Gesellschaft Rechnung trägt, weil die Zahl der Niedrigverdienenden oder anderer Bedürftiger zunimmt, ist eine solche weitere Säule des geförderten Wohnungsbaus nur dann finanzierbar, wenn die staatlichen Aufwendungen sehr gering sind. Das setzt möglichst geringe Gestehungskosten voraus. Drei Maßnahmen erreichen dies Minimierungsziel:

- Eine staatliche Bürgschaft (besser: Garantie) mit großer finanzieller Hebelwirkung für 50 % der Bausumme, wobei die restlichen 50 % hypothekar oder über Pfandbriefemission gesichert werden können.
- Optimierte Grundrisse, preiswerte Erstellung durch Vorfertigung und kurze Bauzeit, Absenkung von Standards (wichtigste Einzelthemen: Verzicht auf Tiefgaragen, Nutzung von „Einfach und experimentell Bauen“ wie in Hamburg, Berlin und anderen Städten als Option vorgegeben. Die Option wird verpflichtend.).
- Optimierte Verwaltungskosten, die sich an den besten 20 % der Verwaltungskosten in Deutschland im Wohnungsbau auszurichten haben und, falls notwendig, durch Fremdvergabe erreicht werden.

Es gibt keine rechtlichen Barrieren, eine solche neue Säule des geförderten Wohnungsbaus zu errichten, die auf Schaffung preiswerten Wohnraums mit minimaler öffentlicher Förderung setzt. Diese Maßnahme wird auch auf der EU-Ebene unterstützt, beihilferechtlich wird bezahlbares Wohnen als neues Ziel staatlicher Wohnungspolitik anerkannt.²⁴

Wegen der bestehenden Zuständigkeit der Länder für den Wohnungsbau und der fachlichen Notwendigkeit, dass die Mitwirkung der Kommunen zentral ist, liegt deshalb eine Option darin, in der KfW gegebenenfalls als Tochter eine Finanzagentur für dieses Programm zu gründen. Die KfW hat – wie alle Förderbanken in Deutschland – eine große Erfahrung in der Handhabung und Abwicklung von Garantien und ist eine gemeinsame Förderbank des Bundes und der Länder. Wenn erforderlich, kann die Tochter auch durch Gesellschaftsanteile und ein Aufsichtsgremium mit Ländermehrheit gesteuert werden. Sie kann auch als Kapitalsammelstelle für Finanzierungen dieses Wohnungsprogrammes durch Versicherungen dienen.

²⁴ Die EU-Kommission (2025) hat im Dezember 2025 die Initiative „European Affordable Housing Plan“ vorgestellt, mit der Maßnahmen von Investitionen über Baustrategien bis hin zu regulatorischen Reformen gebündelt werden sollen, um die akute Wohnungsnot in Europa zu lindern. Teil dieser Initiative ist auch der neue DAWI-Beschluss der Europäischen Kommission (EU) 2025/2630, mit dem „bezahlbares Wohnen“ neben dem sozialen Wohnungsbau als „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI) anerkannt wurde, was Subventionen an diesen Bereich von einer beihilferechtlichen Anmeldung bei der Kommission freistellt.

Entsprechend den EU-Ankündigungen sind für preiswertes Wohnen definierte Zielgruppen²⁵ vorgesehen. Dazu soll es auch Finanzierungsangebote der EIB (als EU-Förderbank) und aus dem EU-Haushalt geben. Die EIB kann bei der Mobilisierung von Finanzmitteln helfen, bei denen unter Umständen je nach Finanzierungsbedingungen auf das Ausbringen der Bundesgarantie verzichtet werden kann.

Im sachlichen Bereich stellt die KfW-Tochter sicher,

- dass sich alle Interessierten bewerben können (es werden viele Anträge von kommunalen und genossenschaftlichen Trägern zu erwarten sein), um dem Beihilferecht Genüge zu tun,
- dass die drei Maßnahmen für das Kosten-Minimierungsziel erreicht sind und
- dass eine auf Basis des Minimierungsziels ermittelte Höchstmiete (Zielmiete) zwischen 11 und 13 Euro, die für zehn Jahre festgelegt ist, eingehalten wird. Danach sind Mietsteigerungen mit der Inflationsrate (oder nicht höher als 2 % p. a.) möglich, wenn die Refinanzierungskosten steigen sollten. Ansonsten ist nach der Logik der DAWI-Regelung der EU die Zielmiete für weitere zehn Jahre festgelegt, bevor Mietsteigerungen in diesem Rahmen möglich sind.

Die Begrenzung der Mietsteigerung sollte für die gesamte geplante Laufzeit des Kredits festgelegt werden. Soweit Genossenschaften, kommunale Wohnungsgesellschaften, kirchliche oder soziale Bauträger die Umsetzungspartner des Wohnungsprogramms sind, wachsen die Wohnungen nach Ablauf des Förderprogramms den normalen Beständen zu. Bei kommerziell ausgerichteten privaten Umsetzungspartnern kann die Übernahme in den Bestand einer kommunalen Baugesellschaft nach Ablauf vorgesehen werden.

Den Kommunen und ihren kommunalen Gesellschaften kommt eine Schlüsselrolle bei der Beschaffung preiswerten Grund und Bodens zu. Zudem liegt bei ihnen eine Schlüsselrolle bei der Schaffung von Planungs- und Baurecht einschließlich der Nutzung der Beschleunigungsmöglichkeiten des „Einfach Bauen“ Gesetzes. Alle Beschleunigungsmaßnahmen tragen dazu bei, dass die zweite Maßnahme zum Minimierungsziel greift.

²⁵ Die EU-Kommission nennt ausdrücklich Gruppen, die auf funktionierende Wohnungsmärkte angewiesen sind, etwa: junge Familien, Auszubildende und Studierende, Berufseinsteiger, Beschäftigte mit mittleren Einkommen (z. B. Pflegekräfte, Lehrkräfte, Polizei), ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen sowie besonders benachteiligte Haushalte. Der Ansatz lautet also nicht mehr nur „Armutsbekämpfung“, sondern auch Sicherung der Funktionsfähigkeit der Städte und Arbeitsmärkte.

Um einen schnellen Start zu ermöglichen und möglichst viele Akteure zu mobilisieren, kommen auch Ausschreibungslösungen in Betracht. Bei ihnen kann nach einem geeigneten Zeitraum die Übernahme von einem privaten Unternehmen an eine kommunale Gesellschaft vereinbart werden.

Die Bundesförderung findet durch die großmaßstäbliche Garantie statt und bei Nachsteuerungsbedarf mit einem negativen Kreditaufschlag für etwaige direkte Staatskredite. Sie kann zwischen Bund und Bundesländern als zweite Säule des geförderten Wohnungsbaus vertraglich geregelt werden, analog zu den Regelungen über die erste Säule, der Förderung des sozialen Wohnungsbaus.

Literatur

EU Kommission (2025), Amtsblatt L vom 19.12.2025 Beschluss (EU) 2025/2630 der Kommission vom 16. Dezember 2025 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, und zur Aufhebung des Beschlusses 2012/21/EU.

Mindrup, K. (2026), Wohnungsgenossenschaften als Zukunftsmodell, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Paetz, C.; Rietzler, K.; Watzka, S. (2026), Durch Bereichsausnahme Verteidigung könnte deutsche Schuldenquote auf über 90 % des BIP steigen, IMK Policy Brief Nr. 207, Düsseldorf.

Pestel-Institut (2026), Sozialer Wohn-Monitor 2026: Wohnungsmarktsituation, Wohnungsbedarfe, sozialer Wohnungsbau. Beauftragt vom Verbändebündnis „Soziales Wohnen“, Sarstedt.

Vonovia (2024), Bezahlbaren Mietwohnraum schaffen Konzeptpapier zur Lösung der bestehenden Herausforderungen, Präsentation, Oktober 2024.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2024), Einzelfragen zum Wohnungsbau und zur Wohnungsbauförderung durch den Bund, Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 037/24; WD 4 - 3000 - 039/24, Berlin.

Über die Autoren

Prof. Dr. Sebastian Dullien

Wissenschaftlicher Direktor am IMK

Dr. Matthias Kollatz

**ehemaliger EIB-Vorstand und Berliner
Finanzsenator, jetzt PD-Experte**

Impressum

© Managerkreis e.V.

c/o Härting Rechtsanwälte

Chausseestr. 13

10115 Berlin

managerkreis.de

September 2026

Inhaltliche Verantwortung: AG Finanzen

Erstmals erschienen als IMK Policy Brief Nr. 223 des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, August 2026. Lizenz: Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY).

imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-009477

Titelbild: KI-generiert

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die des Managerkreis e.V. Eine gewerbliche Nutzung der vom Managerkreis e.V. herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch den Managerkreis e.V. nicht gestattet.