



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Jahresbericht 2020**

### **Nr. 7 Soziale Mietwohnraumförderung - Bestand der gebundenen Mietwohnungen sichern, bedarfsgerecht fördern, Wohn- raumüberwachung und Datenverarbeitung verbessern -**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 7                    Soziale Mietwohnraumförderung**  
**- Bestand der gebundenen Mietwohnungen sichern, bedarfsgerecht fördern, Wohnraumüberwachung und Datenverarbeitung verbessern -**

Von 2012 bis 2018 wurden insgesamt fast 244 Mio. € für die soziale Mietwohnraumförderung bewilligt. Dies waren im Durchschnitt lediglich 34,7 % der in den jährlichen Förderprogrammen ausgewiesenen Fördermittel des Landes einschließlich der Kreditvolumina der Investitions- und Strukturbank.

Die Zahl der über die Mietwohnraumförderung gebundenen Sozialwohnungen verringerte sich von 2006 bis 2016 von mehr als 77.200 auf weniger als 59.800 Einheiten. Bis 2032 wird der Wohnungsbestand voraussichtlich auf knapp 28.000 Einheiten sinken.

Bei elf in die Erhebungen des Rechnungshofs einbezogenen Städten bestand nach den Angaben in 40.000 Wohnberechtigungsscheinen eine hohe Nachfrage nach preiswerten Ein- und Zweizimmerwohnungen. Gleichwohl enthalten die Fördervorschriften keine besonderen Anreize für den Bau derartiger Wohnungen.

Eine Überprüfung der Einhaltung der zulässigen Mieten von gebundenen Wohnungen war im Zuge der Wohnraumüberwachung nicht vorgesehen.

Die Verarbeitung von Daten für die Wohnberechtigungsscheine und die Wohnraumüberwachung war mangels einer geeigneten IT-Unterstützung in den meisten Städten aufwendig. Eine leistungsfähige einheitliche IT-Fachanwendung könnte die Datenverwaltung vereinfachen und die Effektivität der Wohnraumüberwachung deutlich verbessern.

**1                    Allgemeines**

In vielen Städten und Ballungszentren herrscht eine angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt. Ursachen dafür sind u. a. stetig steigende Baukosten und -standards, die auch bei stagnierender Bevölkerungsentwicklung wachsende Zahl von Haushalten<sup>1</sup>, die mangelnde Verfügbarkeit von Bauland, die hohe Auslastung in der Bauwirtschaft sowie die zunehmende Zahl aus der Bindung fallender Sozialwohnungen.

Vor diesem Hintergrund fördert das Land teilweise zusammen mit der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) den Bau und die Modernisierung von Mietwohnraum sowie den Erwerb von Belegungsrechten.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung des Bestands an gebundenem Mietwohnraum in Rheinland-Pfalz untersucht und geprüft, ob die derzeitige Förderpraxis geeignet ist, eine ausreichende Zahl an Sozialwohnungen zu erhalten. Darüber hinaus

---

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Privathaushalte bis 2035; Ergebnis der Haushaltsvorausberechnung 2017 vom 28. Februar 2017.

hat er in elf Städten<sup>2</sup> die dort ausgestellten Wohnberechtigungsscheine im Hinblick auf den Wohnraumbedarf ausgewertet sowie die Wirksamkeit der Wohnraumüberwachung und der dabei eingesetzten IT-Fachanwendungen überprüft.

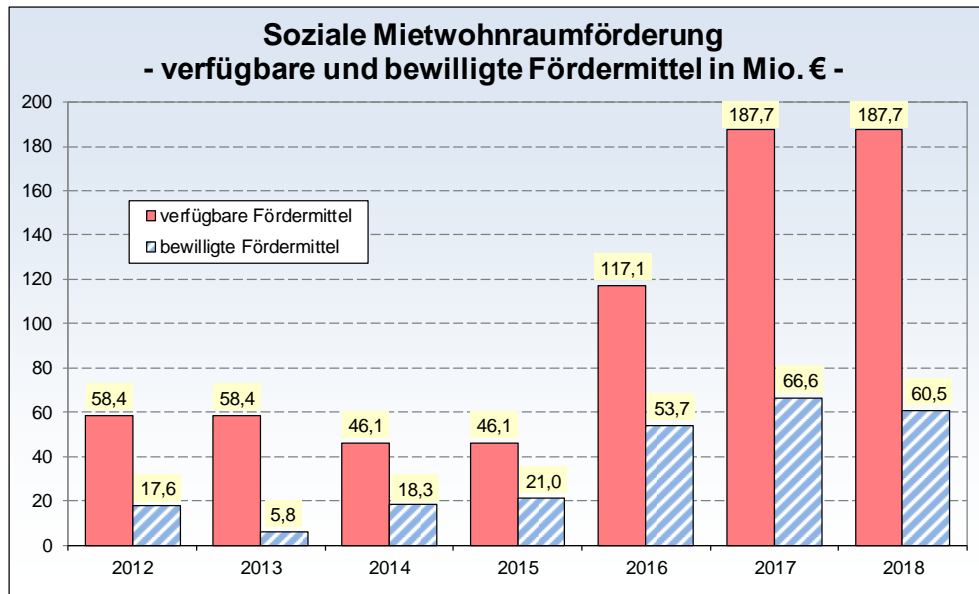
## 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

### 2.1 Rückgang der gebundenen Mietwohnungen trotz gestiegener Fördermittel

#### 2.1.1 Entwicklung der Fördermittel

Im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung stellt die ISB Darlehen bereit. Das Land gewährt aus eigenen Mitteln und Mitteln des Bundes Investitions- und Tilgungszuschüsse sowie Zuschüsse zur Zinsverbilligung.

Die in den jährlichen Programmen<sup>3</sup> ausgewiesenen verfügbaren und die bewilligten Fördermittel einschließlich der Zinsverbilligungen und Darlehen der ISB entwickelten sich von 2012 bis einschließlich 2018 wie folgt:<sup>4</sup>



In dem Diagramm sind die in den Jahresprogrammen ausgewiesenen Fördermittel (Kreditvolumen der ISB sowie Mittel des Landes und des Bundes) den gebundenen (bewilligten) Mitteln gegenübergestellt.

Im Zeitraum von 2012 bis 2018 wurden insgesamt Mittel von fast 244 Mio. € im Rahmen der sozialen Mietwohnraumförderung bewilligt. Damit wurden, wie das Diagramm verdeutlicht, die Kreditvolumina der ISB und die Fördermittel des Landes nur zum Teil in Anspruch genommen. Der Anteil der gebundenen Mittel an dem jährlichen Fördervolumen, der im Betrachtungszeitraum zwischen 10 % und 46 % lag, betrug im Durchschnitt 34,7 %.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Bad Kreuznach, Frankenthal, Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen am Rhein, Mainz, Neustadt an der Weinstraße, Neuwied, Speyer, Trier und Worms.

<sup>3</sup> In die Betrachtung wurden nur Förderprogramme für Wohnungen einbezogen, für deren Belegung ein Wohnberechtigungsschein erforderlich ist. Hierzu gehören der Neubau von Mietwohnungen, die Modernisierung vermieteten Wohnraums, das Landeskonversionsprogramm Miete sowie der Erwerb von allgemeinen Belegungsrechten an bestehenden Wohnungen. Diese werden als gebundene Mietwohnungen bezeichnet.

<sup>4</sup> Ausweislich der Übersichten zu Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 25 Soziale Wohnraumförderung sowie nach Angaben des Ministeriums der Finanzen.

<sup>5</sup> Gemäß Haushaltsvermerk zu Kapitel 12 25 Titelgruppe 71 sind die Ausgaben für die Programme der sozialen Wohnraumförderung gegenseitig deckungsfähig. Nach Auskunft des Ministeriums wurden für die soziale Mietwohnraumförderung veranschlagte Mittel auch für die Förderung von selbstgenutztem Wohnraum verwendet.

Ein ähnliches Verhältnis zeigt sich auch bei dem Vergleich der Zahl der Mietwohnungen, die nach den Angaben in den Jahresprogrammen gefördert werden sollten, mit derjenigen der tatsächlich geförderten Wohnungen:

Haushalts-jahr	Gebundene Mietwohnungen (Neubau, Modernisierung, Konversion, Belegungsbindungen)		
	Zahl der nach den Jahresprogrammen geplanten Wohnungen	Zahl der tatsächlich geförderten Wohnungen	Anteil der geförderten Wohnungen in %
2012	3.860	1.179 <sup>6</sup>	30,5
2013	3.860	836	21,7
2014	1.000	357	35,7
2015	1.000	468	46,8
2016	2.230	724	32,5
2017	2.650	845	31,9
2018	2.650	999	37,7
Summe	17.250	5.408	31,4

In dem Betrachtungszeitraum 2012 bis 2018 wurden weniger als ein Drittel der in den Jahresprogrammen geplanten Mietwohnungen gefördert.

### 2.1.2 Entwicklung der gebundenen Mietwohnungen in Rheinland-Pfalz

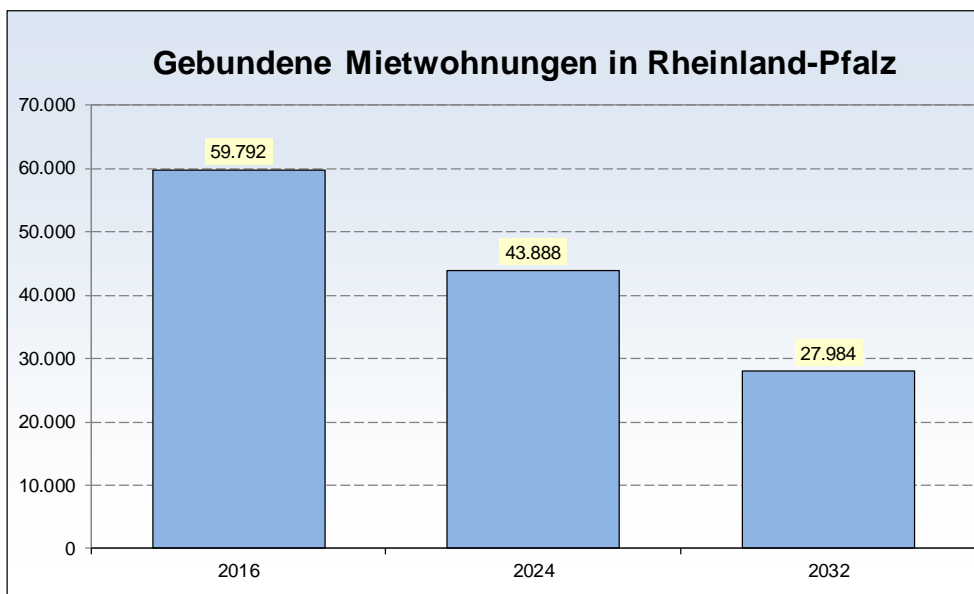
Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen wurden im Rahmen der Förderung von Neubauten und Modernisierungen sowie des Erwerbs von allgemeinen Belegungsrechten von 2006 bis 2016 im Durchschnitt 368 Mietwohnungen jährlich gefördert. Gleichwohl verringerte sich der Bestand an gebundenen Mietwohnungen in diesem Zeitraum von 77.216 um 22,6 % auf 59.792 Einheiten.

Auf Basis der planmäßig auslaufenden Bindungen und ohne Berücksichtigung weiterer Zugänge oder außerplanmäßiger Tilgungen erwartet das Ministerium, dass der Bestand der gebundenen Mietwohnungen von 2016 bis 2032 auf 13.228 Einheiten abschmelzen wird.<sup>7</sup> Dies entspricht einem Rückgang um mehr als 2.900 Einheiten jährlich.

Aufgrund geänderter Förderkonditionen stieg die Zahl der neu gebundenen Mietwohnungen in den Jahren 2017 und 2018 auf durchschnittlich 922 pro Jahr. Selbst unter der Annahme, dass sich dieser Trend in den Folgejahren fortsetzen wird, dürfte die Zahl der gebundenen Wohnungen bis 2032 auf weniger als 28.000 Einheiten sinken und sich damit gegenüber dem Bestand des Jahres 2016 mehr als halbieren.

<sup>6</sup> Von den 2012 geförderten 1.179 Mietwohnungen entfielen 1.034 auf die Modernisierung von Mietwohnungen. Bis 2012 wurde bei der Modernisierung von Mietwohnraum ausschließlich eine Mietbindung begründet. Ab 2013 erfolgte die Modernisierungsförderung nur noch mit Belegungs- und Mietpreisbindungen. Das heißt, zum Bezug einer modernisierten Mietwohnung war ein Wohnberechtigungsschein erforderlich.

<sup>7</sup> Drucksache 17/4224 S. 18.



Prognostizierte Entwicklung des gebundenen Mietwohnungsbestands in Rheinland-Pfalz.

Das Ministerium hat erklärt, zusammen mit dem Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen<sup>8</sup> arbeite das Land intensiv an Strategien, um die Situation auf dem Wohnungsmarkt bewältigen zu können. Mehrfach seien die Förderprogramme an die sich verändernden Gegebenheiten angepasst worden. Insbesondere die Einführung von Tilgungszuschüssen habe dazu geführt, dass sich die Fallzahlen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung kontinuierlich nach oben entwickelt hätten. Im Jahr 2019 sei die Möglichkeit zum Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit Kommunen mit besonderem Wohnraumbedarf zur Stärkung des geförderten Wohnungsbaus geschaffen worden. Über damit zusammenhängende Zuschüsse für investitionsvorbereitende Maßnahmen erhielten Kommunen, die für neue Baugebiete eine Sozialquote von mindestens 25 %<sup>9</sup> eingeführt hätten, finanzielle Anreize beispielsweise für die Erarbeitung von Analysen und Konzepten zum Wohnungsmarkt und die Schaffung neuen Baurechts für Geschosswohnungsbau. Neben dem Mietwohnungsbau seien auch die Förderung der Modernisierung von Mietwohnungen sowie der Erwerb von allgemeinen Belegungsrechten an bestehenden Mietwohnungen von Bedeutung, um dem Absinken des Bestandes an gebundenen Mietwohnungen entgegenzuwirken.

Der Rechnungshof bemerkt dazu, dass es trotz der Bemühungen des Landes fraglich erscheint, ob die bisherigen Instrumentarien und die Modifizierungen bei der Förderung ausreichen, um dem Abbau des Bestands an gebundenen Mietwohnungen wirksam entgegenzutreten. Daher sollte verstärkt darauf hingewirkt werden, dass beispielsweise bei der Ausweisung von neuem Bauland, der Nachverdichtung von Wohngebieten, der Revitalisierung von Brachflächen und der Schließung von Baulücken der Bedarf an Sozialwohnungen berücksichtigt wird. Darüber hinaus könnte das Potenzial, Sozialwohnungen kommunaler Wohnungsbaugesellschaften

<sup>8</sup> Hierzu gehören folgende Institutionen: Architektenkammer Rheinland-Pfalz, Bauforum Rheinland-Pfalz, Bausparkassen Rheinland-Pfalz, Bauwirtschaft Rheinland-Pfalz, Landesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland, Deutscher Mieterbund Landesverband Rheinland-Pfalz, Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, Arbeitsgemeinschaft der Handwerkskammern Rheinland-Pfalz, Haus & Grund Rheinland-Pfalz, Ingenieurkammer Rheinland-Pfalz, ISB, Landkreistag Rheinland-Pfalz, LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz, die Städte Landau, Mainz, Speyer und Trier, Städtetag Rheinland-Pfalz, Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft, Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen, Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz.

<sup>9</sup> Das heißt, mindestens 25 % der Wohnungen in neuen Baugebieten müssen als Sozialwohnungen errichtet werden.

auch nach dem Auslaufen der Belegungsbindung weiterhin an Personen mit Wohnberechtigungsscheinen zu vermieten, bei entsprechender satzungsrechtlicher Ausrichtung genutzt werden. Eine solche Verfahrensweise hat der Rechnungshof bei einer Stadt, die ihre Wohnungsbaugesellschaft hierzu verpflichtet hatte, festgestellt.

## **2.2 Wohnraumbedarf ermitteln, Wohnraumüberwachung wirksamer gestalten, IT-Einsatz verbessern**

### **2.2.1 Wohnberechtigungsscheine**

Wohnungssuchende benötigen einen von der Kommune auszustellenden Wohnberechtigungsschein, um eine mit öffentlichen Mitteln geförderte Sozialwohnung beziehen zu können. Die Ausstellung ist im Wesentlichen daran geknüpft, dass bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschritten und angemessene Wohnungsgrößen eingehalten werden.<sup>10</sup>

Wohnberechtigungsscheine geben nicht den absoluten jährlichen Bedarf an Sozialwohnungen in einer Kommune wieder. Präzisere Daten liegen jedoch mangels einer landesweiten Erfassung des Bedarfs an Sozialwohnungen nicht vor. Aus den Angaben in den Wohnberechtigungsscheinen lassen sich jedoch Erkenntnisse über Einkommensverhältnisse sowie die nachgefragten Wohnungsgrößen und somit auch zum Wohnungsbedarf gewinnen. Daher hat der Rechnungshof hilfsweise mehr als 40.000 Wohnberechtigungsscheine ausgewertet, die die elf in die Prüfung einbezogenen Städte in den Jahren 2012 bis 2016 ausgestellt hatten. Dies führte zu folgenden Ergebnissen:

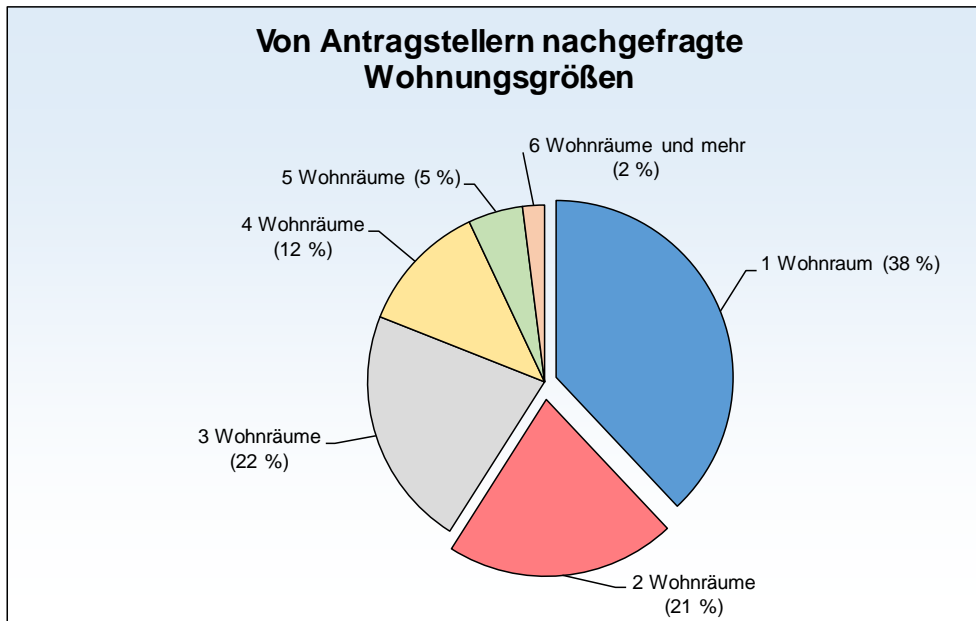
- In mehr als 90 % der Fälle lagen die Einkommen der Antragsteller unterhalb der nach Haushaltsgrößen gestaffelten Einkommensgrenzen (monatlich 1.274 € für Ein-, 1.826 € für Zwei- und 2.250 € für Dreipersonenhaushalte<sup>11</sup>).
- Zwei Städte verfügten über detailliertere Daten. Nach den dort ausgestellten Wohnberechtigungsscheinen lag das anrechenbare Einkommen bei der Hälfte der Antragsteller mehr als 60 % unterhalb der maßgeblichen Einkommensgrenzen<sup>12</sup>.
- Insbesondere bestand ein Bedarf an kleinen und preiswerten Wohnungen. Knapp 60 % der Antragsteller benötigten, wie die folgende Grafik verdeutlicht, Ein- oder Zweizimmerwohnungen.

---

<sup>10</sup> §§ 11, 13 und 17 Landeswohnraumförderungsgesetz (LWoFG) vom 22. November 2013 (GVBl. S. 472), BS 233-3.

<sup>11</sup> Einkommensgrenzen ab dem 1. Januar 2017, gemäß Bekanntmachung des Ministeriums der Finanzen vom 19. Dezember 2016 (07-90-A-4512). Davor waren die Einkommensgrenzen niedriger.

<sup>12</sup> Dies waren pro Monat weniger als 510 € für Ein-, weniger als 731 € für Zwei- und weniger als 900 € für Dreipersonenhaushalte.



Das Diagramm zeigt die Anteile an den nachgefragten Wohnungsgrößen.

Der Bedarf an kleinen, bezahlbaren Wohnungen für einkommensschwache Haushalte wird aufgrund der demografischen Entwicklung und der wachsenden Zahl der Haushalte in Zukunft noch zunehmen. Die Errichtung kleiner Wohnungen ist - bezogen auf den m<sup>2</sup> Wohnfläche - erfahrungsgemäß mit höheren Kosten verbunden als der Bau größerer Wohnungen. Außerdem unterliegen Einzimmerwohnungen einer größeren Fluktuation, da sie oftmals als Übergangswohnungen genutzt werden. Daher ist die Errichtung von kleinen Wohnungen für Investoren und Wohnungsbaunternehmen weniger attraktiv. Die Vorschriften für die soziale Mietwohnraumförderung enthalten keine Regelung, die Errichtung kleinerer Wohnungen mit günstigen Mieten in stärkerem Umfang z. B. durch eine höhere Zuwendung zu fördern.

Das Ministerium hat erklärt, in den „Schwarmstädten und -regionen“ fehle es aktuell insgesamt an bezahlbarem Wohnraum für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen. Die Fördernehmer und häufig die kommunalen Wohnungsbaunternehmen hätten einen sehr guten Überblick über die bestehenden Bedarfe und stellten einen auch unter Beachtung der Bindungen gut vermietbaren Wohnungsmix zur Verfügung. Unabhängig hiervon werde das Ministerium vor dem Hintergrund höherer Kosten die Schaffung eines zusätzlichen Förderanreizes für den Bau kleinerer Wohnungen gemeinsam mit den Partnern des Bündnisses für bezahlbares Wohnen erörtern und prüfen.

### 2.2.2 Wohnraumüberwachung

Zur Sicherung der Zweckbestimmung haben die Gemeinden in ihrem Gebiet den geförderten Wohnraum in einer Wohnungs-/Überwachungsdatei zu erfassen und die Einhaltung der Belegungsbindungen zu überwachen. Diese Datei soll u. a. Angaben zu Art und Lage der Wohnung, Name und Anschrift der Verfügungsberechtigten sowie Inhalt, Beginn und Ende der Belegungs- und Mietbindungen enthalten.<sup>13</sup>

Eine Erfassung der Angaben zur Miethöhe sah das Rundschreiben über den Vollzug der Bindungen von gefördertem Wohnraum nicht vor. Dementsprechend bezog - von einer Ausnahme abgesehen - keine der in die Erhebungen des Rechnungshofs einbezogenen Städte die Miethöhe in die Kontrolle der Belegungsbindung ein. Da die

<sup>13</sup> §§ 17 bis 27 LWoFG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der sozialen Wohnraumförderung und der Wohnungsbindung vom 31. Januar 2014 (GVBl. S. 13), BS 233-1, sowie Nr. 5.2 des Rundschreibens des Ministeriums der Finanzen vom 23. März 2016 über den Vollzug der Bindungen von gefördertem Wohnraum.

Einhaltung der zulässigen Miete ein maßgebliches Kriterium für die ordnungsgemäße Bindung der geförderten Wohnungen ist, sollten künftig zumindest stichprobenweise Überprüfungen durchgeführt werden. Im Übrigen wird in Zuwendungsverträgen regelmäßig darauf hingewiesen, dass bei einem Verstoß gegen die vereinbarte Belegungs- und/oder Mietpreisbindung während der Dauer der Zweckbestimmung eine Vertragsstrafe erhoben werden kann.

Das Ministerium hat erklärt, eine lückenlose Überwachung der Mieten durch die zuständigen Stellen erscheine angesichts der Vielzahl der Fälle und der hohen Komplexität insbesondere bei der Kostenmiete<sup>14</sup> derzeit nicht leistbar. Der Vorschlag des Rechnungshofs nach zumindest stichprobenhaften Überprüfungen werde als sinnvoll angesehen und in das Rundschreiben des Ministeriums zum Wohnungsbindungsrecht aufgenommen. Da die in der Bindung befindlichen Wohnungen über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten gefördert worden seien, bedürfe es allerdings noch einer Überprüfung, ob ein Auskunftsverlangen in allen Förderjahrgängen rechtlich zulässig sei.

### 2.2.3 Datenverarbeitung

Von den in die Erhebung einbezogenen Städten verfügte lediglich eine Kommune über eine leistungsfähige IT-Fachanwendung, in der sowohl die Daten der Wohnberechtigungsscheine als auch der Wohnraumüberwachung erfasst, gepflegt und regelmäßig nach vorgegebenen Kriterien für Planungen zur Verbesserung der Wohnraumstruktur ausgewertet wurden.

Die anderen Städte gaben ihre Daten für die Wohnberechtigungsscheine und die Wohnraumüberwachung in voneinander unabhängige, nicht miteinander kompatible und zum Teil veraltete Programme ein.

Darüber hinaus führten die meisten Kommunen Excel-Listen zu Einzelthemen und zusätzlich Papierakten, in denen Förderbescheide und weiterer Schriftverkehr aufbewahrt wurden. Dies trug zu einer arbeitsaufwendigen Auswertung notwendiger Daten bei. Im Übrigen wurden Angaben beispielsweise zur Wohnungsgröße, zur Lage der Wohnung oder zum Ende der Belegungsbindung nicht immer vorgehalten.

Da die Anforderungen an die zu erhebenden Daten für die soziale Wohnraumförderung in allen Kommunen des Landes weitgehend identisch sein dürften, könnte die Entwicklung einer einheitlichen IT-Fachanwendung zur wirksameren Wohnraumüberwachung sowie zur Verbesserung der Aufgabenerledigung beitragen.

Derzeit erheben lediglich vier der elf Städte eine Fehlbelegungsabgabe. Die anderen Städte sahen davon ab, da dies nach ihren Angaben einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erzeugen würde. Auch hier könnte eine IT-Fachanwendung dazu beitragen, den Aufwand zu verringern.

Das Ministerium hat erklärt, es prüfe derzeit zusammen mit weiteren Partnern wie der ISB, der Kommunikations- und Wissenstransfer GmbH, der Kommunalen Datenzentrale Mainz sowie der Stadt Mainz verschiedene Optionen für eine entsprechende Software. Nach Abschluss der Prüfung solle die favorisierte Software den Kommunen und ihren Spitzenverbänden vorgestellt werden. Zweckmäßig sei der Einsatz dieses Programms allerdings nur, wenn sich möglichst viele Kommunen anschließen würden. Außerdem werde untersucht, ob eine Beteiligung des Landes an den Anschaffungskosten des Programms rechtlich und haushalterisch möglich sei.

---

<sup>14</sup> Mit Kostenmiete bezeichnet man einen Mietzins, der zur vollständigen Deckung der laufenden Aufwendungen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Finanzierungskosten einschließlich der öffentlichen Baudarlehen erforderlich ist.



### **3 Folgerungen**

#### **3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zusätzliche Förderanreize für den Bau kleiner Wohnungen zu prüfen,
- b) in dem Rundschreiben über den Vollzug der Bindungen von gefördertem Wohnraum festzulegen, dass die Einhaltung der zulässigen Miete im Rahmen der Wohnraumüberwachung durch die Kommunen zumindest stichprobenweise geprüft wird,
- c) eine einheitliche IT-Fachanwendung zur wirksameren Wohnraumüberwachung und zur Verbesserung der Aufgabenerledigung zu entwickeln.

#### **3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die bestehenden Förderprogramme zu evaluieren und auf dieser Grundlage Möglichkeiten zu untersuchen, wie der Bestand der gebundenen Mietwohnungen gesichert und der Neubaubedarf wirksamer gedeckt werden kann,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Teilziffer 3.1 Buchstaben a und c zu berichten.