

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 25 (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025

8. Juli 2025

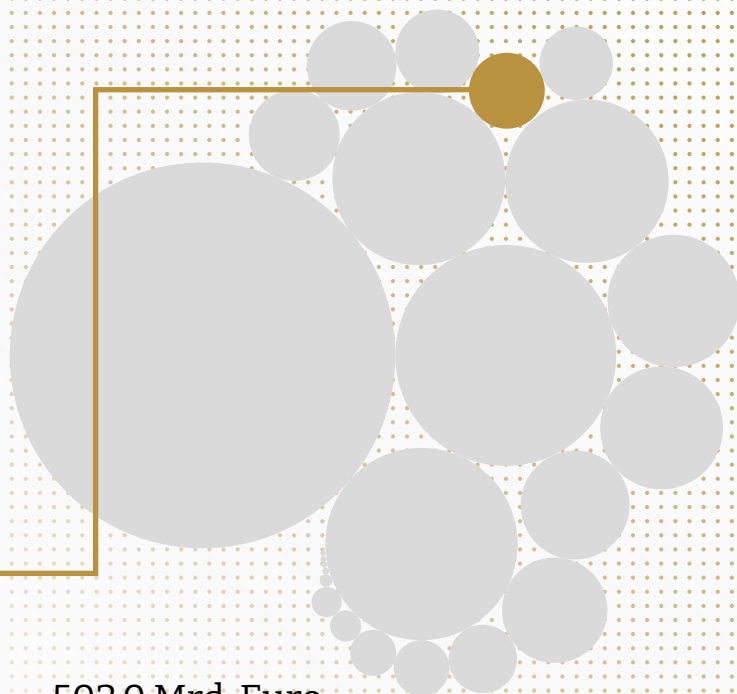
Geschäftszeichen: II 5 - 0003296

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

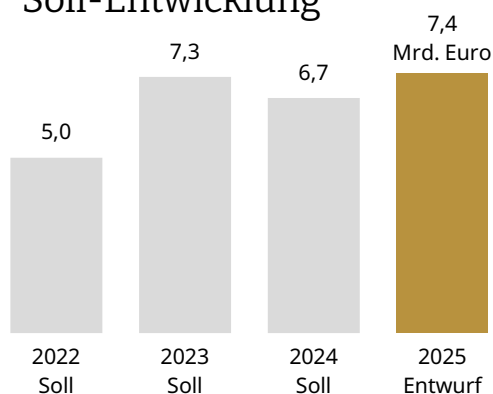
Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

Ausgaben
7,4 Mrd. Euro



Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2025
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen
(ohne Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung)

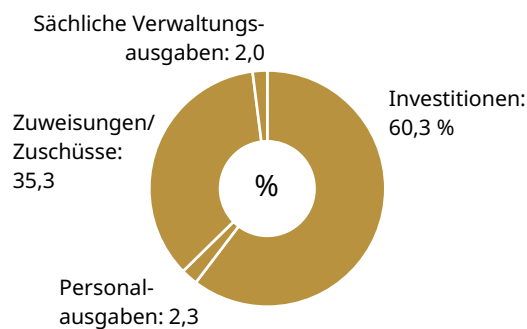
Soll-Entwicklung



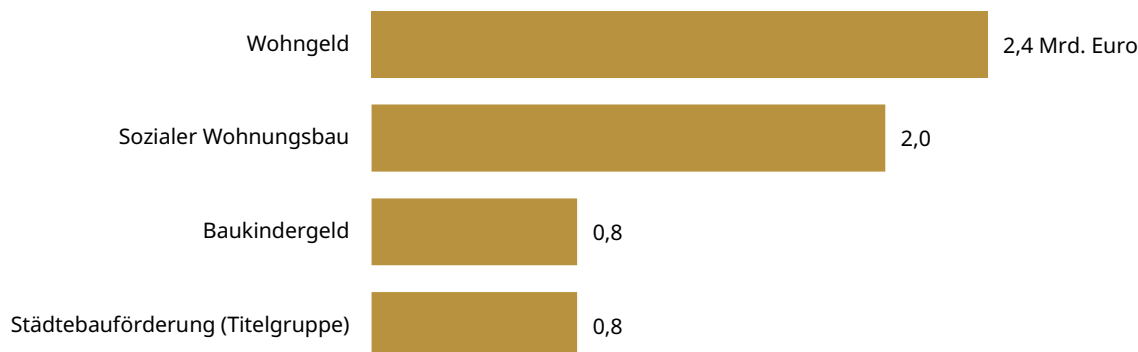
Planstellen
& Stellen
543

Veränderung
zum Vorjahr
+1

Ausgabenstruktur nach Hauptgruppen



Wesentliche Ausgaben



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick.....	6
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
3	Wesentliche Ausgaben	9
3.1	Bau- und Wohnungswesen (Kapitel 2501).....	10
3.2	Stadtentwicklung und Raumordnung (Kapitel 2502).....	13
3.3	Bedarfsgerechte Veranschlagung von Programmausgaben	18
3.4	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn (Kapitel 2503).....	19
3.5	Ausgaben für das Ministerium und seinen nachgeordneten Bereich; Personal.....	20
3.6	Bewirtschaftung von Titeln außerhalb des Einzelplans 25	23
4	Wesentliche Einnahmen.....	26
5	Ausblick	27

Abkürzungsverzeichnis

B

BBR *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*

BBSR *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung*

BImA *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

E

ELM *Einheitliches Liegenschaftsmanagement des Bundes*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

S

SVIK *Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität*

1 Überblick

Nach dem Haushaltsentwurf 2025 sind im Einzelplan 25 Ausgaben von 7,4 Mrd. Euro vorgesehen. Dies sind 656,7 Mio. Euro (9,8 %) mehr als im Haushalt 2024 und rund 200 Mio. Euro weniger als im Finanzplan für das Haushaltsjahr 2025 vorgesehen waren.¹ Den geplanten Ausgaben stehen erwartete Einnahmen von 176,8 Mio. Euro gegenüber. Dies sind 65,9 Mio. Euro weniger als im Haushaltsjahr 2024.

Für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 weist der Bundesrechnungshof insbesondere auf Folgendes hin:

- Für die Bereiche Wohnungswesen und Stadtentwicklung sind rund 90 % des Gesamtetats 2025 und der 4,7 Mrd. Euro geplanten Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen.² Größter Einzelposten ist das Wohngeld mit 2,4 Mrd. Euro (33,2 % des Etats).
- Mit einem erheblichen Teil des Budgets finanziert das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) Aufgaben, für die grundsätzlich die Länder zuständig sind und damit auch die Finanzverantwortung tragen (Konnexitätsprinzip).³ Allein für die beiden Finanzhilfen sozialer Wohnungsbau und Städtebauförderung sind mit 2,7 Mrd. Euro 36,2 % des Gesamtetats 2025 vorgesehen.
- Der Einzelplan 25 ist weiterhin gekennzeichnet von einem in Teilbereichen geringen Mittelabfluss und hohen Ausgaberesten.⁴ Dies ist ein Indiz, dass das BMWSB seine Haushaltsansätze teilweise zu großzügig plant oder den Mittelabfluss falsch einschätzt.
- Der Bundesrechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob es sachgerecht ist, die in Kapitel 2503 veranschlagten Mittel für Hochbaumaßnahmen verursachergerecht in den Einzelplänen der jeweiligen Nutzer zu veranschlagen.

Die folgende Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 25.

¹ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Förderprogramm Klimafreundlicher Neubau im Niedrigpreissegment – Wohngebäude mit kleinen bis mittleren Einheiten (KNN) mit geplanten Ausgaben von 20,5 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2025 jetzt im Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität etatisiert werden soll.

Im Regierungsentwurf 2024 waren für den Einzelplan 25 für das Haushaltsjahr 2025 Gesamtausgaben von 7,6 Mrd. Euro vorgesehen.

Generell weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die insbesondere in den Tabellen dargestellten Zahlen Rundungsdifferenzen aufweisen können.

² Ausgaben Wohnungswesen (Teil des Kapitels 2501): 5,5 Mrd. Euro; Ausgaben Stadtentwicklung (Teil des Kapitels 2502): 1,3 Mrd. Euro. Von den 4,7 Mrd. Euro Verpflichtungsermächtigungen betreffen allein 3,4 Mrd. Euro den sozialen Wohnungsbau und 750,5 Mio. Euro die Städtebauförderung.

³ Der Bund darf nur in normierten Ausnahmetatbeständen (mit-)finanzieren, z. B. durch Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus nach Artikel 104d Grundgesetz.

⁴ Im Jahr 2023 hat das BMWSB 928,2 Mio. Euro des Gesamtetats von 7,3 Mrd. Euro (12,7 %) nicht verausgabt. Im Jahr 2022 waren es 11,4 % (568 Mio. Euro des Gesamtetats von rund 5 Mrd. Euro). Zudem bestehen aus dem Haushaltsjahr 2023 Ausgabereste von 3,2 Mrd. Euro, davon 2,8 Mrd. Euro in den Kapiteln Bau- und Wohnungswesen sowie Stadtentwicklung und Raumordnung. Im Haushaltsjahr 2024 sind übertragbare Mittel von ebenfalls 3,2 Mrd. Euro entstanden.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 25 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

	2023 Soll	2023 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2024 Soll	2025 Entwurf	Änderung zu 2024
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben	7 334,3	6 406,2	-928,2	6 728,2	7 369,9	9,8
darunter:						
→ Bau- und Wohnungswesen (2501)	5 513,1	4 744,7	-768,3	4 989,7	5 738,2	15,3
→ Stadtentwicklung und Raumordnung (2502)	1 509,9	1 352,4	-157,5	1 430,1	1 264,6	-11,6
→ Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn (2503)	89,9	106,9	17,0	84,1	118,5	40,9
→ Zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben (2511)	-28,4	10,9	39,3	-16,0	3,1	-119,1
→ Ministerium (2512)	113,0	48,7	-64,3	86,4	94,8	9,8
→ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2514)	136,7	142,5	5,8	153,9	150,7	-2,1
→ Investitionen	3 892,6	3 547,2	-345,4	4 018,0	4 456,6	11,2
→ Zuweisungen und Zuschüsse	3 185,7	2 633,6	-552,1	2 435,4	2 608,0	7,3
→ Personalausgaben	151,7	150,7	-1,0	174,3	171,0	-1,9
→ Sächliche Verwaltungsausgaben	139,4	74,7	-64,7	135,6	149,6	10,3
Einnahmen	245,4	188,4	-57,0	242,7	176,8	-27,1
Verpflichtungsermächtigungen	3 384,6 ^c			5 540,6	4 663,7	-15,8
darunter:						
→ Sozialer Wohnungsbau	2 125,0			2 992,5	3 360,0	12,3
→ Städtebauförderung ^d	750,5			778,2	750,5	-3,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 479	1 953 ^e	-526	2 427	2 415	-0,5

Erläuterung:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Kapitel 2502 Titel 882 11.

^e Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Oktober 2023.

Quelle: Haushaltsrechnung 2023; Haushaltsplan 2024; Zweiter Haushaltsentwurf 2025.

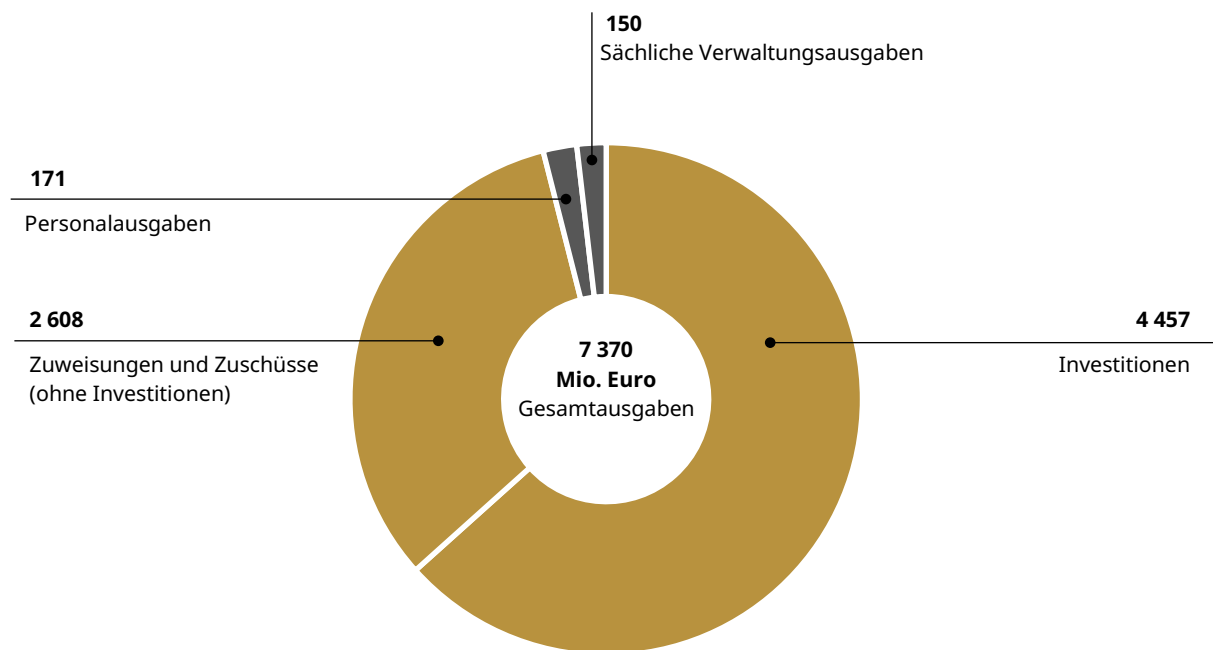
2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Struktur der Ausgaben im Haushaltsentwurf 2025.

Abbildung 1

Ausgabenschwerpunkte bei Investitionen, Zuweisungen und Zuschüssen

Struktur der Ausgaben im Einzelplan 25 im Haushaltsentwurf 2025.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Zweiter Haushaltsentwurf 2025.

Der Einzelplan 25 ist geprägt von Investitionen sowie Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen). Sie machen 98,9 % der geplanten Gesamtausgaben des Jahres 2025 aus (Vorjahr 95,9 %). Die Personalausgaben und die Sächlichen Verwaltungsausgaben befinden sich mit einem Anteil von 2,4 bzw. 2,1 % nahezu auf dem Niveau des Vorjahres.⁵

Eine längerfristige Entwicklung des für das Haushaltsjahr 2022 erstmalig aufgestellten Einzelplans 25 ist noch nicht erkennbar. Nach einem deutlichen Anstieg der Ausgaben

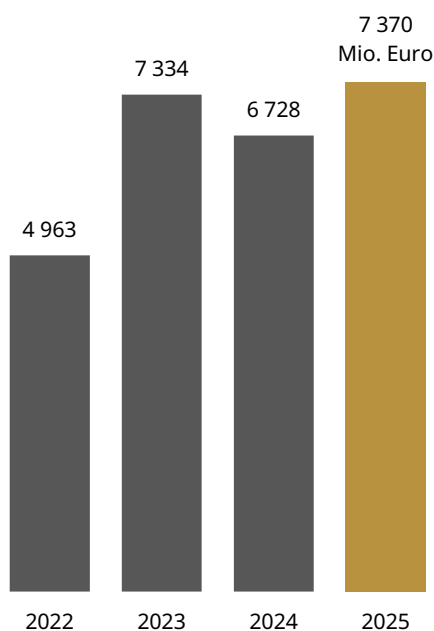
⁵ Der Anteil der Personalausgaben lag im Jahr 2024 bei 2,6 %, der Anteil der Sächlichen Verwaltungsausgaben bei 2 %.

im Jahr 2023 gegenüber dem Jahr 2022 (plus 2,4 Mrd. Euro bzw. 47,8 %) ist der Etat im Jahr 2024 gegenüber dem Jahr 2023 um 8,3 % gesunken. Der Haushaltsentwurf 2025 sieht hingegen wieder eine Steigerung im Vergleich zum Vorjahr vor, diesmal um 9,8 % bzw. 656,7 Mio. Euro. Der Etat 2025 wäre damit der Höchste seit der Gründung des BMWSB. Die nachfolgende Abbildung 2 macht dies deutlich.

Abbildung 2

Höchster Etat des Einzelplans 25

Eine längerfristige Entwicklung des Einzelplans 25 ist noch nicht erkennbar. Für das Haushaltsjahr 2025 ist jedoch der höchste Etat seit dem Jahr 2022 vorgesehen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne 2022 bis 2024; Zweiter Haushaltsentwurf 2025.

3 Wesentliche Ausgaben

Der Einzelplan 25 gliedert sich in sechs Kapitel. Nachstehend werden kapitelbezogen die Ausgabenschwerpunkte und deren Entwicklung dargestellt.

3.1 Bau- und Wohnungswesen (Kapitel 2501)

Im Haushaltsentwurf 2025 sind für Bau- und Wohnungswesen (Kapitel 2501) 5,7 Mrd. Euro veranschlagt. Dies sind 763,5 Mio. Euro (15,3 %) mehr als im Haushalt 2024.

3.1.1 Wohngeld

Wohngeld ist eine Sozialleistung, die einkommensschwache Bürgerinnen und Bürger bei ihren Wohnkosten entlasten soll. Die Ausgaben dafür tragen Bund und Länder je zur Hälfte. Das Wohngeld wird von den zuständigen Stellen in den Ländern ausbezahlt, der Bund erstattet den Ländern seinen Anteil.⁶ Für das Haushaltsjahr 2025 sind für das Wohngeld Ausgaben von 2,4 Mrd. Euro vorgesehen.⁷ Es ist damit der größte Einzelposten im Einzelplan 25 und macht 33,2 % des Gesamtetats aus. Im Vergleich zum Haushalt 2024 sind für das Wohngeld 210 Mio. Euro (9,8 %) mehr veranschlagt. Es sind aber auch 260 Mio. Euro weniger, als im Finanzplan vorgesehen waren. Dieser Minderbedarf resultiert aus der Erhöhung des Bürgergeldes, das maßgeblichen Einfluss auf den Anspruch und die Höhe des Wohngeldes hat. Die geplanten Minderausgaben reichen nicht aus, um die bei anderen Titeln im Einzelplan 25 vorgesehenen höheren Ansätze zu kompensieren.

Im Vergleich zum Soll 2020 (600 Mio. Euro) hat sich der Etat für das Wohngeld vervierfacht. Hintergrund ist das am 1. Januar 2020 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz). Es sieht vor, das Wohngeld alle zwei Jahre an die Entwicklung der allgemeinen Verbraucherpreise und die Entwicklung des allgemeinen Mietenniveaus anzupassen. Zum 1. Januar 2025 wurde dadurch das Wohngeld um durchschnittlich 15 % erhöht.

Darüber hinaus hat sich durch das zum 1. Januar 2023 in Kraft getretene Gesetz zur Erhöhung des Wohngeldes (Wohngeld-Plus-Gesetz) der Empfängerkreis bis zum Jahresende 2023 von rund 650 000 auf rund 1,2 Millionen Haushalte nahezu verdoppelt.⁸ Zudem wurde das allgemeine Leistungsniveau erhöht und eine Heizkosten- und eine Klimakomponente eingeführt.

3.1.2 Kostenerstattung an die Länder für die Erledigung von Bauaufgaben des Bundes

Der Bund erstattet den Ländern auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen deren Verwaltungskosten für die Erledigung von Bauaufgaben für den Bund.

⁶ Die Verfahren in den Ländern zur Auszahlung des Wohngelds sind unterschiedlich geregelt. Der Bund ermächtigt die Länder, Bundesmittel als Erstattungsbeträge im Sinne des § 32 Wohngeldgesetz abzurufen.

⁷ Kapitel 2501 Titel 632 01.

⁸ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nummer 373 vom 30. September 2024.

Die im Kapitel 2501 etatisierte Kostenerstattung betrifft seit der Reform Bundesbau nur noch die in der Zuständigkeit des BMWSB verbliebenen Aufgaben.⁹ Hierfür sind 100 Mio. Euro vorgesehen.¹⁰ Das sind 40,1 Mio. Euro weniger als im Haushalt 2024 und im ersten Regierungsentwurf zum Haushalt 2025.

Beim Einnahmetitel „Erstattung von Kosten für zentrale Bauaufgaben des BMWSB durch Dritte“¹¹ ist – wie in den vergangenen Jahren – kein Haushaltsansatz vorgesehen. In den Jahren 2022 und 2023 betrugen die Einnahmen 211,5 und 58,6 Mio. Euro. Die hier vereinnahmten Mittel¹² sind laut Haushaltsvermerk zweckgebunden und dienen zur Deckung von Mehrausgaben beim zuvor beschriebenen Kostenerstattungstitel.

3.1.3 Förderung des sozialen Wohnungsbaus

Mit dem sozialen Wohnungsbau sollen Haushalte unterstützt werden, die sich nicht aus eigener Kraft angemessen mit Wohnraum versorgen können.¹³ Für den sozialen Wohnungsbau und dessen Finanzierung sind die Länder zuständig. Seit dem Jahr 2020 kann der Bund den Ländern hierfür Finanzhilfen gewähren.¹⁴ Die Ausgestaltung der Finanzhilfen wird für jedes Programmjahr in Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern geregelt.

Für den sozialen Wohnungsbau sind im Einzelplan 25 Gesamtausgaben von 13,1 Mrd. Euro ausgewiesen, davon 3,5 Mrd. Euro für das geplante Förderprogramm 2025.¹⁵ Mit den Fördermitteln sollten bisher jährlich 100 000 Wohnungen entstehen. Dieses Ziel konnte aber nicht annähernd erreicht werden. So wurde im Jahr 2023 die Zielvorgabe mit 49 430 Sozialbauwohnungen um etwas mehr als die Hälfte verfehlt. Die neue Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag keine Zielgröße mehr festgelegt.

Im Jahr 2025 sollen insgesamt 2 Mrd. Euro für den sozialen Wohnungsbau verausgabt werden.¹⁶ Damit liegt diese finanzielle Unterstützung der Länder an sechster Stelle der

⁹ Mit der Reform Bundesbau ist die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben im Jahr 2022 in die Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern eingetreten und erstattet seither im zivilen Bereich den weit überwiegenden Teil der Verwaltungskosten an die Länder. Die Verwaltungskostenerstattungen an die Länder für militärische Baumaßnahmen sind im Einzelplan 14 veranschlagt, u. a. in Kapitel 1408 Titel 632 01. Die in Kapitel 2501 Titel 632 03 enthaltene Kostenerstattung betrifft u. a. Baumaßnahmen für die Gaststreitkräfte.

¹⁰ In den Jahren 2022 und 2023 waren es jeweils 149 Mio. Euro.

¹¹ Kapitel 2501 Titel 261 02.

¹² Es handelt sich hierbei z. B. um die Verwaltungskostenerstattung der Gaststreitkräfte.

¹³ Gegenstand der sozialen Wohnraumförderung sind insbesondere die Bereitstellung preiswerter Mietwohnungen und die Unterstützung bei der Bildung selbst genutzten Wohneigentums, vor allem für Haushalte mit Kindern.

¹⁴ Artikel 104d Grundgesetz wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) eingefügt. Es ermöglicht dem Bund, den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren. Hinsichtlich der Kontrolle sowie der Unterrichtsrechte des Deutschen Bundestages, Bundesrats und Bundesregierung gelten die Artikel 104b Absatz 2 Satz 1 bis 5 und Absatz 3 Grundgesetz entsprechend.

¹⁵ Kapitel 2501 Titel 882 06. Die Programmmittel für das Förderprogramm 2025 betragen 3,5 Mrd. Euro, 3,2 Mrd. Euro für das Förderprogramm 2024 und 6,5 Mrd. Euro für die Förderprogramme bis zum Jahr 2023.

¹⁶ Davon 828 Mio. Euro für das neue Förderprogramm 2025.

im Haushalt 2025 vorgesehenen Finanzhilfen des Bundes. In den Vorjahren lagen die Haushaltsansätze noch bei 1,6 Mrd. Euro (2024) und 1,3 Mrd. Euro (2023).

3.1.4 Programm „Altersgerecht Umbauen“

Der Bund fördert seit dem Jahr 2009 mit dem Programm „Altersgerecht Umbauen“ die alters- und barrierefreie Anpassung von bestehenden Wohngebäuden.¹⁷ Ziel ist es, dass Menschen dauerhaft oder erheblich länger in ihrem vertrauten Wohnumfeld leben können. Mit der Umsetzung des Programms ist die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beauftragt. Die Förderung ist als Zuschuss vorgesehen.

Das gesamte Programmvolumen beträgt 773,4 Mio. Euro. Für den Haushalt 2025 sind Ausgaben von 131 Mio. Euro vorgesehen.¹⁸ Dies sind 39,2 Mio. Euro (42,7 %) mehr als im Jahr 2024 (91,8 Mio. Euro) und stellt fast eine Verdoppelung gegenüber dem Jahr 2023 dar.¹⁹ Die vorgesehenen Ausgaben dienen der Ausfinanzierung der bestehenden Programmscheiben.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Vergütung der KfW im Verhältnis zur Fördersumme deutlich zu hoch ist und dies in seinen Bemerkungen 2019 beanstandet.²⁰ Das BMWSB hat zuletzt im Jahr 2022 zugesagt, die Anteilsförderung auf eine Pauschalförderung umzustellen, um die Umsetzung von Förderprogrammen wirtschaftlich zu gestalten. Auch wollte es die Vergütung von Projektträgern im Bundeshaushalt transparent darstellen. Beide Zusagen hat das BMWSB bisher nicht umgesetzt.

3.1.5 Wohnungsbauprämie

Mit der bereits im Jahr 1952 eingeführten Wohnungsbauprämie will der Bund Bausparende beim Aufbau von Eigenkapital unterstützen, um Wohneigentum zu schaffen, zu erwerben oder zu erhalten²¹. Diese sind anspruchsberechtigt, wenn ihr zu versteuerndes Einkommen gewisse Höchstgrenzen nicht übersteigt. Der Bund trägt die Kosten der Wohnungsbauprämie in voller Höhe. Zuletzt wurde sie ab dem Jahr 2021 per Gesetz an die Entwicklung des Verbraucherpreisindex angepasst. Die Einkommensgrenzen und der Höchstbetrag der förderfähigen Aufwendungen wurden um rund 36 % angehoben. Zudem stieg der Prämiensatz von 8,8 auf 10 %.²²

¹⁷ Z. B. durch Einbau von Aufzügen, Badsanierung, Grundrissveränderungen oder Abbau von Schwellen.

¹⁸ Kapitel 2501 Titel 891 03.

¹⁹ Der Ansatz im Jahr 2023 betrug 70,3 Mio. Euro.

²⁰ Bemerkungen 2019 (Ergänzungsband), Nummer 3: „Förderprogramme des Bundes: Jeder fünfte Euro geht als Vergütung an die KfW“ (Bundestagsdrucksache 19/18300).

²¹ Z. B. durch Renovierungen oder Modernisierungen.

²² Artikel 27 des Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften vom 27. Dezember 2019; BGBl. I S. 2451.

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2025 sind für die Wohnungsbauprämie 220 Mio. Euro veranschlagt.²³ Dies sind 2 Mio. Euro (1 %) mehr, als im Haushaltsjahr 2024 verausgabt wurden.²⁴

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass der Haushaltsansatz für das Jahr 2025 mit Blick auf die gesetzlichen Änderungen bei der Wohnungsbauprämie auskömmlich sein wird. Die Anhebung der Prämie wird zwar erst nach Ablauf des Förderzeitraums von sieben Jahren in vollem Umfang haushaltswirksam, wenn die Wohnungsbauprämien ausgezahlt werden. Die überplanmäßige Ausgabe von 24 Mio. Euro sowie die Ist-Ausgaben von 218 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2024²⁵ sind aber bereits klare Indizien für bisher nicht in ausreichender Höhe vorgesehene Mittel für das Jahr 2025.

3.1.6 Baukindergeld

Das im Jahr 2018 gestartete Förderprogramm Baukindergeld²⁶ mit einem Gesamtvolumen von rund 10 Mrd. Euro ist seit dem Jahr 2022 beendet. Die im Haushaltsentwurf 2025 für das Baukindergeld veranschlagten Ausgaben von 798,4 Mio. Euro dienen daher ausschließlich der Finanzierung bereits eingegangener Verpflichtungen.²⁷ Damit kommt die Bundesregierung einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes nach, das Förderprogramm abzuwickeln.²⁸

3.2 Stadtentwicklung und Raumordnung (Kapitel 2502)

Für Stadtentwicklung und Raumordnung (Kapitel 2502) sind im Haushaltsentwurf 2025 mit 1,3 Mrd. Euro 165,5 Mio. Euro (11,6 %) weniger vorgesehen als im Haushaltsjahr 2024.

3.2.1 Städtebauförderung

Den größten Ausgabenblock in Kapitel 2502 bilden mit 795,9 Mio. Euro die Programme zur Förderung des Städtebaus (Titelgruppe 01). Der Gesamtansatz ist im Vergleich zu

²³ Kapitel 2501 Titel 893 01.

²⁴ Im Haushaltsjahr 2024 wurden 218 Mio. Euro verausgabt.

²⁵ Im Haushaltsjahr 2024 waren 200 Mio. Euro veranschlagt. Im Oktober 2024 genehmigte das Bundesministerium der Finanzen eine überplanmäßige Ausgabe von 24 Mio. Euro. Das Ist-Ergebnis lag bei 218 Mio. Euro.

²⁶ Gefördert werden der Bau und erstmalige Erwerb von Wohneigentum für Familien mit minderjährigen Kindern. Voraussetzung war, dass der Kaufvertrag bzw. die Baugenehmigung in dem Zeitraum 1. Januar 2018 bis 31. März 2021 vorlag und der Antrag auf Baukindergeld spätestens bis zum 31. Dezember 2023 gestellt wurde. Das Programm führt die KfW im Auftrag des Bundes durch.

²⁷ Kapitel 2501 Titel 893 05.

²⁸ Der Bundesrechnungshof hatte das Baukindergeld als Negativbeispiel für den Aufbau neuer Subventionen kritisiert; Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes vom 9. Oktober 2018 (Gz.: I 2 - 20 80 05 (2018)) und Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Entwicklung des Einzelplans 60 für die Haushaltsberatungen 2018 – Zweiter Regierungsentwurf vom 6. Juni 2018 (Gz.: I 2 - 2017 - 1178).

den Vorjahren erneut gesunken.²⁹ In der nachstehenden Tabelle sind die Haushaltsansätze für diese Programme dargestellt:

Tabelle 2

Haushaltsansätze für die Städtebauförderung seit dem Jahr 2020

	2020 Soll	2021 Soll	2022 Soll	2023 Soll	2024 Soll	2025 Soll	Änderung zu 2024	
	in Mio. Euro						in %	
Förderung von innovativen Konzepten zur Stärkung der Resilienz und Krisenbewältigung in Städten und Gemeinden ^a		5,0	65,0	65,0	55,8	55,0	-0,8	-1,4
Zuweisungen an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen ^b	769,0	790,0	790,0	790,0	762,4	639,9	-122,5	-16,1
Förderung von Investitionen in nationale Projekte des Städtebaus ^c	64,9	65,8	63,8	69,4	65,3	55,0	-10,3	-15,7
Investitionspakt Soziale Integration im Quartier ^d	170,0	190,0	140,0	80,0	30,0	0,0	-30,0	-100,0
Investitionspakt Sportstätten ^e	10,0	105,5	73,0	60,5	60,5	44,0	-16,5	-27,3
Geschäftsstelle der Kleinstadtakademie ^f						2,0	2,0	100,0

Erläuterung: Aus den Ursprungswerten berechnet, daher Rundungsdifferenzen möglich. Die dargestellten Ansätze bis zum Haushaltsjahr 2021 entstammen dem Einzelplan 06, Kapitel 0604.

^a Kapitel 2502 Titel 633 11. Das Programm wurde im Jahr 2021 einmalig aufgelegt.

^b Kapitel 2502 Titel 882 11.

^c Kapitel 2502 Titel 882 93.

^d Kapitel 2502 Titel 882 94.

^e Kapitel 2502 Titel 882 95. Das Programm ist im Jahr 2020 gestartet und wurde bis zum Jahr 2022 jährlich neu aufgelegt.

^f Kapitel 2502 Titel 685 11.

Quelle: Haushaltspläne 2020 bis 2024; Zweiter Haushaltsentwurf 2025.

Den mit Abstand größten Anteil an den Programmen zur Förderung des Städtebaus bilden seit Jahren die Zuweisungen (Finanzhilfen) an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen („Klassische Städtebauförderung“), mit einem Gesamtvolumen von 10,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2025 sind hierfür Ausgaben von 639,9 Mio. Euro angesetzt. Das ist deutlich weniger als in den beiden Vorjahren (762,4 und 790 Mio. Euro). Grund für die Absenkung ist, dass die Programmlaufzeit bereits im Haushaltsjahr 2024 von fünf auf sieben Jahre gestreckt wurde. Das Niveau der Programmmittel von 790 Mio.

²⁹ Im Haushaltsjahr 2024 waren es noch 973,9 Mio. Euro und im Haushaltsjahr 2023 noch 1,1 Mrd. Euro.

Euro soll auch im Haushaltsjahr 2025 fortgesetzt werden. Für die drei Teilprogramme³⁰ des Förderprogramms 2025 sind Ausgaben von 39,5 Mio. Euro vorgesehen. Die restlichen Ausgaben von 600,4 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2025 betreffen die Förderprogramme 2021 bis 2024. Die Bundesregierung plant gemäß Koalitionsvertrag, die Städtebauförderung schrittweise zu verdoppeln.

Neu aufgenommen ist der Titel „Geschäftsstelle der Kleinstadtakademie“. Hierfür sieht der Regierungsentwurf im Jahr 2025 Ausgaben von 2 Mio. Euro und eine Verpflichtungsermächtigung von 1,2 Mio. Euro vor. Zuvor waren die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Kleinstadtakademie im Titel „Förderung innovativer Konzepte zur Stärkung der Resilienz und Krisenbewältigung in Städten und Gemeinden“³¹ mitveranschlagt.

Darüber hinaus fördert der Bund Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung.³² Hierfür sind im Haushaltsjahr 2025 Ausgaben von 38,7 Mio. Euro vorgesehen. Das entspricht nahezu exakt den für das Haushaltsjahr 2024 vorgesehenen Ausgaben.

Für den Städtebau sind grundsätzlich die Länder zuständig. Gleichwohl fördert der Bund ihn seit über 50 Jahren – weit überwiegend durch Finanzhilfen an die Länder nach Artikel 104b Grundgesetz. Für die Ausgestaltung der Programme zur Förderung des Städtebaus schließt der Bund mit den Ländern Verwaltungsvereinbarungen. Ergänzend regelt er hierzu, wie die Ausgabereste jährlich von den Ländern abzubauen sind.³³ Zuletzt wurden Ausgabereste für die Finanzhilfen Städtebau von 841,6 Mio. Euro übertragen.³⁴

Nach Artikel 104b Absatz 2 Sätze 6 und 7 Grundgesetz dürfen Finanzhilfen des Bundes nur befristet und degressiv gewährt werden. Die Städtebauförderung wird dieser Maßgabe mit dem seit dem Jahr 2021 gleichgebliebenen Programmvolumen von 790 Mio. Euro und der geplanten Verdoppelung der Fördermittel nicht gerecht. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die verfassungsmäßigen Vorgaben für die Städtebauförderung beachtet werden.

³⁰ Im Jahr 2020 wurde die Städtebauförderung neu aufgelegt. Die Förderinhalte der auslaufenden Programme wurden weiterentwickelt und in drei neue (Teil-)Programme überführt. Diese sind „Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“ sowie „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“.

³¹ Kapitel 2501 Titel 633 11.

³² Kapitel 2502 Titel 893 52.

³³ Ergänzung zur Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2023/2024). Die Ergänzung tritt mit Gegenzeichnung aller Länder in Kraft.

³⁴ Übertragene Ausgabereste aus dem Haushaltsjahr 2023, davon u. a. 739 Mio. Euro für die „Zuweisungen an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen“ und 102,6 Mio. Euro für den Investitionspakt Sportstätten.

3.2.2 Smart Cities

Ein weiterer Ausgabenschwerpunkt in Kapitel 2502 sind die Modellprojekte Smart Cities. Hiermit will der Bund die Kommunen unterstützen, sektorenübergreifende digitale Strategien für das Stadtleben der Zukunft zu entwickeln und zu erproben.³⁵

Die im Einzelplan 25 eingestellten Mittel dienen ausschließlich der Ausfinanzierung der drei Programmscheiben aus den Jahren 2019 bis 2021. Hierfür sind Gesamtausgaben des Bundes von 805,7 Mio. Euro vorgesehen. Diese werden für die mehr als 70 Modellprojekte bei 89 Kommunen und kommunalen Verbänden verwendet. Die Modellprojekte werden wissenschaftlich begleitet. Im Haushaltsjahr 2025 sollen 128,8 Mio. Euro ausgabewirksam werden.³⁶ Das ist ein erneuter Aufwuchs im Vergleich zu den Vorjahren.³⁷ In der nachstehenden Tabelle sind das Soll, der Mittelabfluss und die Ausgabereste gegenübergestellt:

Tabelle 3

Mittelabfluss Modellprojekte Smart Cities

Jahr	Soll	Soll und Ausgabe- rest des Vorjahres	Ist	Übertragene Ausgabereste ins Folgejahr
<i>in Mio. Euro</i>				
2019	9,0		0,6	8,4
2020	26,0	34,4	1,9	32,5
2021	36,5	69,0	9,2	58,6
2022	83,0	141,6	39,7	101,9
2023	125,3	227,2	59,5	154,3
2024	126,7	281,0		
2025	128,8			

Quelle: Bundesrechnungshof.

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass bisher nur ein Bruchteil der seit dem Jahr 2019 für die Modellprojekte Smart Cities veranschlagten Mittel abgeflossen ist. Es sind erhebliche Ausgabereste entstanden, die über das eigentliche Soll hinausgehen. Trotzdem hat das BMWBS das Soll jährlich angehoben. Die dadurch entstandenen enormen

³⁵ Der Bund fördert investive sowie investitionsvorbereitende und -begleitende Maßnahmen.

³⁶ Kapitel 2502 Titel 883 01.

³⁷ Jahr 2024: 126,7 Mio. Euro; Jahr 2023: 125,3 Mio. Euro; Jahr 2022: 39,7 Mio. Euro; Jahr 2021: 83 Mio. Euro.

Ausgaberechte zeigen, dass es den jährlichen Mittelbedarf weiterhin nicht bedarfsgerecht veranschlagt und ihn auch nicht im Laufe der Zeit auf den Projektverlauf angepasst hat.

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung von Smart Cities geprüft. Er hat dem BMWSB im Jahr 2025 empfohlen, die Organisationsstruktur zu verschlanken und bei Förderprogrammen grundsätzlich eine zentrale Projektplattform einzurichten.

Neben den Modellprojekten fördert der Bund den Dialog und die Vernetzung im Bereich Smart Cities.³⁸ Hierfür ist im Haushaltsentwurf 2025 wie im letzten Jahr rund 1 Mio. Euro vorgesehen.³⁹

3.2.3 Sanierung kommunaler Einrichtungen im Bereich Sport, Jugend und Kultur

Der dritte Ausgabenschwerpunkt in Kapitel 2502 ist das Bundesprogramm zur Sanierung kommunaler Einrichtungen im Bereich Sport, Jugend und Kultur, das seit dem Jahr 2016 besteht. Die im Einzelplan 25 veranschlagten Mittel betreffen die Förderprogramme bis zum Jahr 2021, die bis zum Jahr 2029 ausfinanziert werden sollen. Im Haushaltsjahr 2025 sind hierfür wie im Vorjahr 240 Mio. Euro vorgesehen.⁴⁰

Auch in diesem Programm ist der Mittelabfluss weit hinter den im jeweiligen Haushaltsjahr geplanten Ausgaben zurückgeblieben. Der Bundesrechnungshof hat das Programm im Jahr 2024 geprüft. Er hat das BMWSB darauf hingewiesen, dass bei der Förderung von Baumaßnahmen ausreichend Zeit für die fachliche Prüfung im Bewilligungsverfahren, der Planungsvorlauf sowie der Baufortschritt zu berücksichtigen sind. Ausgabemittel werden überwiegend erst in späteren Jahren bei der Abrechnung ausgeführter Bauleistungen benötigt. Das BMWSB sollte daher bei der Veranschlagung darauf achten, dass die etatisierten Ausgaben dem realistisch zu erwartenden Mittelabfluss entsprechen.

Seit dem Haushalt 2022 sind im Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds (KTF) Mittel für ein Nachfolgeprogramm zur Sanierung kommunaler Einrichtungen im Bereich Sport, Jugend und Kultur veranschlagt, die ebenfalls das BMWSB bewirtschaftet (vgl. Tz. 3.6). Bei der Förderung aus dem KTF gelten höhere Anforderungen an die Energieeffizienz der zu fördernden Projekte. Aspekte der Anpassung an das veränderte Klima sind zu berücksichtigen. Die maximale Förderquote beträgt nun 75 statt der vorherigen 90 %.

³⁸ Kapitel 2502 Titel 532 05. Mit den Mitteln sollen die Kommunen bei der digitalen Modernisierung und Entwicklung zu Smart Cities begleitet werden. Eine eigens eingerichtete Dialogplattform soll ermöglichen, die Smart-City-Aktivitäten auf nationaler und internationaler Ebene vorzubereiten und zu koordinieren.

³⁹ Der Ansatz für das Haushaltsjahr 2025 liegt 20 000 Euro unter dem des Jahres 2024.

⁴⁰ Kapitel 2502 Titel 891 01.

3.2.4 Neues Förderprogramm zur energetischen Ertüchtigung von Kleingärten und deren Infrastruktur

Erstmals im Einzelplan 25 aufgenommen ist die Förderung zur energetischen Ertüchtigung von Kleingärten und deren Infrastruktur.⁴¹ Genaue Angaben zum Programmvolumen und zum Förderinhalt liegen noch nicht vor. Trotzdem sind für das Haushaltsjahr Ausgaben von 2,5 Mio. Euro sowie Verpflichtungsermächtigungen von ebenfalls 2,5 Mio. Euro für die Jahre 2026 und 2027 vorgesehen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Mittel bis zur Vorlage eines Förderkonzepts durch einen Haushaltsvermerk zu sperren. Im Förderkonzept sollte das BMWSB erläutern, woraus es die Finanzierungskompetenz des Bundes ableitet.

3.3 Bedarfsgerechte Veranschlagung von Programmausgaben

Das BMWSB hat von dem Gesamtetat für das Haushaltsjahr 2023 von rund 7,3 Mrd. Euro 928,2 Mio. Euro (12,7 %) nicht verausgabt. Dies ist sowohl nominal als auch prozentual noch einmal mehr als im Jahr 2022 (568 Mio. Euro bzw. 11,4 %). Wesentlichen Anteil daran haben die nicht in Anspruch genommenen Mittel aus dem Kapitel Bau- und Wohnungswesen von 768,4 Mio. Euro; hier ist das Soll-Ist-Delta auf 13,9 % gestiegen.⁴² Die Ausgaben für das Kapitel Stadtentwicklung und Raumordnung lagen 10,4 % unter dem Soll.⁴³ Im Jahr 2022 waren es sogar 25,9 %. Allein bei 18 Ausgabetiteln der beiden Kapitel liegt das Soll-Ist-Delta bei über 25 %. Prozentual noch höher sind die Minderausgaben im Jahr 2023 beim Ministerium (Kapitel 2512) mit 56,9 %.⁴⁴

Zudem wurden aus dem Haushaltsjahr 2023 Ausgabereste von 3,2 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2024 übertragen⁴⁵, davon 2,8 Mrd. Euro in den beiden Kapiteln Bau- und Wohnungswesen sowie Stadtentwicklung und Raumordnung. Mit der Gesamtsumme liegt das BMWSB mit seinem Einzelplan 25 an vierter Stelle aller Einzelpläne in Bezug auf die übertragbaren Mittel aus dem Haushaltsjahr 2023.⁴⁶ Ein Jahr zuvor lag es mit seinen 3,7 Mrd. Euro Ausgaberesten bereits an sechster Stelle. Auch für das Haushaltsjahr 2024 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Hier sind im Einzelplan 25 übertragbare Mittel von ebenfalls 3,2 Mrd. Euro entstanden.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits bei der letztjährigen Analyse des Einzelplans 25 darauf hingewiesen, dass er in den geringen Mittelabflüssen und hohen Ausgabe-

⁴¹ Kapitel 2502 Titel 883 02.

⁴² Im Haushaltsjahr 2022 waren es noch 5,9 %.

⁴³ 157,5 Mio. Euro wurden im Kapitel 2501 im Haushaltsjahr 2023 nicht verausgabt.

⁴⁴ Im Jahr 2022 waren es bereits 36,9 %.

⁴⁵ Im Haushaltsjahr 2023 waren es 3,1 Mrd. Euro aus dem Haushaltsjahr 2022.

⁴⁶ Die drei Einzelpläne, die aus dem Haushaltsjahr 2023 noch mehr übertragbare Mittel ausweisen, verfügen über einen erheblich höheren Etat. Hierbei handelt es sich um die Einzelpläne 09 (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz), 12 (Bundesministerium für Digitales und Verkehr) und 60 (Allgemeine Finanzverwaltung).

resten ein Indiz sieht, dass das BMWSB in Teilbereichen seine Haushaltsansätze zu großzügig plant. Diese Einschätzung wird durch die Jahresabschlüsse 2023 und 2024 bekräftigt. Finanziell besonders gewichtig sind die Ausgabereste von 2,8 Mrd. Euro bei Kapitel 2501 und 2502.

Ausgabereste stehen nicht zusätzlich zur Verfügung, sondern können nur durch Einsparungen an anderer Stelle im Bundeshaushalt in Anspruch genommen werden. Das BMWSB weist regelmäßig darauf hin, dass Einsparungen im eigenen Einzelplan schwer umzusetzen sind, weil ein Großteil der Mittel bereits durch rechtliche Verpflichtungen gebunden ist. Nicht sachgerecht ermittelte Haushaltsmittelansätze und Verpflichtungsermächtigungen erschweren zudem die Liquiditätsplanung des Bundes. Darüber hinaus verweist der Bundesrechnungshof auf das in § 11 BHO verankerte Fälligkeitsprinzip, nach dem nur veranschlagt werden darf, was voraussichtlich kassenwirksam wird. Das BMWSB muss daher die Gründe für den erneuten geringen Mittelabfluss analysieren und diese Erkenntnisse nicht nur bei der künftigen Haushaltsplanung, sondern auch bereits im Haushaltsaufstellungsverfahren 2025 berücksichtigen.

3.4 Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn (Kapitel 2503)

Im Haushaltsentwurf 2025 sind für Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn (Kapitel 2503) insgesamt 118,5 Mio. Euro eingestellt. Dies sind 34,4 Mio. Euro (40,9 %) mehr als im Jahr 2024.⁴⁷ Hierbei handelt es sich nach der Vorbemerkung zum Kapitel 2503 um Baumaßnahmen des Bundes außerhalb des Einheitlichen Liegenschaftsmanagements des Bundes (ELM), die sich aus der Umsetzung des Berlin/Bonn-Gesetzes ergeben und nicht im Einzelplan des jeweiligen Nutzers veranschlagt sind. Das mit Abstand größte Ausgabevolumen bilden die Baumaßnahmen für den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung im Regierungsviertel mit einem Gesamtvolumen von 2,1 Mrd. Euro ohne Baunebenkosten. Im Haushaltsjahr 2025 sollen hierfür 60,4 Mio. Euro abfließen, zudem 22,5 Mio. Euro für Baunebenkosten.⁴⁸ Für die Erneuerung baulicher und gebäudetechnischer Anlagen in den Liegenschaften des Deutschen Bundestages in Berlin sind darüber hinaus 17,3 Mio. Euro veranschlagt.⁴⁹ Für Baumaßnahmen beim Bundespräsidialamt sind ausschließlich Baunebenkosten von 11 Mio. Euro vorgesehen.⁵⁰ Der Bundesrechnungshof greift dies in seinem Bericht zur Analyse des Einzelplans 01 auf.

Baukosten für Liegenschaften außerhalb des ELM sind auch in den Einzelplänen der Nutzer und bei Kapitel 6004 (Bundesimmobilien) veranschlagt. So sind beispielsweise

⁴⁷ Jahr 2024: 84,1 Mio. Euro.

⁴⁸ Titel 725 05 und 526 03.

⁴⁹ Titelgruppe 01. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung führt die Maßnahmen durch.

⁵⁰ Titel 526 04. Baukosten für das Bundespräsidialamt (Titel 733 01) sind für das Haushaltsjahr 2025 entgegen der ursprünglichen Planung nicht etatisiert.

bei Kapitel 6004 Titel 712 01⁵¹ zwei Bauprojekte des Deutschen Bundestages mit einem Volumen von insgesamt 356,1 Mio. Euro etatisiert.⁵²

Die uneinheitliche Veranschlagung von Baumaßnahmen außerhalb des ELM erschwert es sowohl dem Haushaltsgesetzgeber als auch der Öffentlichkeit, einen Gesamtüberblick der veranschlagten Baukosten je Nutzer zu erhalten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher zu prüfen, die Baukosten verursachergerecht in den Einzelplänen der jeweiligen Nutzer zu veranschlagen, soweit nicht ausnahmsweise die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) die Bauherrenfunktion und Finanzierung der Maßnahmen übernimmt.

Darüber hinaus bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass der in der Vorbemerkung zu Kapitel 2503 bisher enthaltene Hinweis, dass in Kapitel 2503 Baumaßnahmen im Zusammenhang mit dem Vollzug des Berlin/Bonn-Gesetzes veranschlagt sind⁵³, nach über 30 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes noch sachgerecht ist. Zudem sind auch Baumaßnahmen des Bundespräsidialamtes und des Bundesrates im Kapitel 2503 etatisiert, obwohl diese beiden Verfassungsorgane nicht vom Berlin/Bonn-Gesetz erfasst sind. Die aus Kapitel 2503 finanzierten Zubauarbeiten haben keinen Bezug zum Berlin/Bonn-Gesetz.

Auch im Kapitel 2503 bestanden nach Abschluss des Haushaltsjahres 2023 erhebliche Ausgabereste. Die in das Haushaltsjahr übertragenen Mittel belaufen sich auf 369 Mio. Euro. Dies zeigt, dass die Bauaufgaben nicht wie geplant umgesetzt wurden. (vgl. hierzu auch Tz. 3.3)

3.5 Ausgaben für das Ministerium und seinen nachgeordneten Bereich; Personal

Bei den zentral veranschlagten Verwaltungseinnahmen und -ausgaben (Kapitel 2511) sind für das Haushaltsjahr 2025 Gesamtausgaben von 18,3 Mio. Euro vorgesehen (ohne Globale Minderausgabe). Dies ist etwas weniger (689 000 Euro bzw. 3,6 %) als im Haushaltsjahr 2024. Die Globale Minderausgabe für den Einzelplan 25 soll 10,3 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2025 betragen. In den beiden Vorjahren lag sie noch bei jeweils 35 Mio. Euro.⁵⁴

Für das BMWBS selbst (Kapitel 2512) sind für das Haushaltsjahr 2025 Ausgaben von 94,8 Mio. Euro vorgesehen (Vorjahr 86,4 Mio. Euro; plus 9,8 %). Hierunter fallen Personalausgaben von 44,4 Mio. Euro für die 543 ausgewiesenen (Plan-)Stellen. Dies sind

⁵¹ Baumaßnahmen von mehr als 6 Mio. Euro im Einzelfall.

⁵² Hierbei handelt es sich um die beiden Neubauprojekte Elisabeth-Selbert-Haus und Besucherinformationszentrum mit Unterirdische Kältezentrale. Bis zum Haushalt 2023 waren diese im Wirtschaftsplan der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Anlage zu Kapitel 6004) veranschlagt.

⁵³ Soweit sie nicht im Einzelplan des jeweiligen Nutzers eingestellt sind.

⁵⁴ Kapitel 2511 Titel 972 02.

3,8 Mio. Euro (7,8 %) weniger als im Haushalt 2024 für Personalausgaben vorgesehen war, obwohl sich die Anzahl der (Plan-)Stellen praktisch nicht verändert hat.⁵⁵

Ein deutlicher Anstieg ist bei den Sächlichen Verwaltungsausgaben vorgesehen. Sie sollen im Vergleich zum Haushaltsjahr 2024 um 13,3 Mio. Euro (43,3 %) auf 43,9 Mio. Euro steigen. Die erhebliche Steigerung ist wesentlich auf den um 9,4 Mio. Euro (127,7 %) gestiegenen Ansatz für ELM-Mieten⁵⁶ zurückzuführen. Hintergrund ist der geplante vollständige Einzug des BMWSB in die externe Liegenschaft „X 8“ in Berlin⁵⁷, die als längerfristige Zwischenunterbringung vorgesehen ist.

Der Bundesrechnungshof hatte die Neuunterbringung des BMWSB in der Liegenschaft X 8 bereits im Jahr 2023 geprüft. Er stellte u. a. fest, dass die von der BImA für das BMWSB vorgesehene, extern anzumietende Fläche den vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) anerkannten Raumbedarf deutlich übersteigt. Dies hat er auch in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die Entwicklung des Einzelplans 25 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024 thematisiert.⁵⁸

In einer Kontrollprüfung⁵⁹ kommt der Bundesrechnungshof zum Ergebnis, dass das BMWSB die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu einer bedarfsgerechten und flächeneffizienten Nutzung der inzwischen angemieteten Flächen bisher nicht umsetzt. Stattdessen will das BMWSB die Gesamtfläche von gut 25 000 m² für sich in Anspruch nehmen. Dies spiegelt sich auch in dem vollständigen Ansatz der ELM-Miete für die Anmietfläche in der Liegenschaft X 8 wider. Hierdurch würde das BMWSB den vom BMF anerkannten Büroraumbedarf von 6 250 um 3 777 m² (60,4 %) überschreiten. Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für zwingend erforderlich, dass das BMWSB die von ihm genutzten Flächen in der Drittanmietung X 8 auf den anerkannten Raumbedarf reduziert. Hierdurch könnte auch der Ansatz für ELM-Mieten erheblich verringert werden.

⁵⁵ Im Haushalt 2024 sind es 48,1 Mio. Euro für 542 (Plan-)Stellen.

⁵⁶ Kapitel 2512 Titel 518 02.

⁵⁷ Rudi-Dutschke-Straße 4, 10117 Berlin.

⁵⁸ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO „Information über die Entwicklung des Einzelplans 25 (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024“ vom 1. September 2023; Gz.: II 5 - 0001581.

⁵⁹ Das kontradiktorische Verfahren zu der Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

Für das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) sind Ausgaben von insgesamt 150,7 Mio. Euro geplant (Vorjahr: 153,9 Mio. Euro).⁶⁰ Gegenüber dem erstmaligen Ansatz im Einzelplan 25 im Haushaltsjahr 2022 von 116,8 Mio. Euro wäre dies eine Ausgabensteigerung innerhalb von vier Jahren um 25,7 %. Den größten Ausgabenblock bilden auch hier die Personalausgaben mit 120,1 Mio. Euro. Diese entsprechen ungefähr den geplanten Personalausgaben im Haushaltsjahr 2024.⁶¹ Auch der Personalsollansatz für das BBR und BBSR ist mit 1 872 (Plan-)Stellen nur unwesentlich verändert (minus 12 (Plan-)Stellen). Im Vergleich zum Haushaltsjahr 2021 ist dieser hingegen deutlich angestiegen, um 334,7 (Plan-)Stellen bzw. 21,8 %. Zum 1. Oktober 2024 waren 228 (Plan-)Stellen bzw. 12,1 % des seinerzeitigen Personalsollansatzes von 1 884 (Plan-)Stellen unbesetzt. Dem Bundesrechnungshof liegen keine Informationen vor, inwieweit es inzwischen gelungen ist, die (Plan-)Stellen zu besetzen.

Einen erheblichen Zuwachs erwartet das BMWSB bei den Vermischten Einnahmen.⁶² Dies resultiert aus kalkulierten 30 Mio. Euro Verwaltungskostenerstattungen der BImA für die Erledigung von Bauaufgaben durch das BBR. Bisher waren hierfür nur 2 Mio. Euro angesetzt. Hintergrund ist, dass die BImA und das BBR am 22. September 2023 eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen haben, in der u. a. ein Personalbedarf des BBR von 631 Vollzeitstellen für die Erledigung von Bauaufgaben der BImA für das Jahr 2024 ausgewiesen ist.⁶³ Durch den ebenfalls geänderten Haushaltsvermerk zu dem Titel soll das BBR die Einnahmen, die 30 Mio. Euro übersteigen, u. a. für Personalmehrausgaben verwenden dürfen.⁶⁴

Durch den geplanten Haushaltsvermerk wird von dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Gesamtdeckung (§ 8 BHO) abgewichen, wonach alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben des Bundes dienen. Nur in eng begrenzten Ausnahmefällen ist es zulässig, dass auf Basis eines Haushaltsvermerks Mehreinnahmen für bestimmte Ausgaben verwendet werden dürfen.⁶⁵ Der haushaltsrechtlich klarere Weg wäre, wenn zumindest das realistisch erwartete Ist-Personal des BBR durch die Personaltitel ausfinanziert wären. Dies war in den Jahren 2022 und 2023 nicht der Fall, weil die tatsächlichen Personalausgaben das jeweilige Soll zum Teil deutlich überschritten haben.⁶⁶ Auch konnte der Personalkostenmehrbedarf nicht durch andere flexibilisierte Ausgabetitel im Kapitel 2514 aufgefangen werden, wie das dortige Delta zwischen Soll und Ist

⁶⁰ Kapitel 2514.

⁶¹ Im Jahr 2024: 120,7 Mio. Euro.

⁶² Kapitel 2514 Titel 119 99.

⁶³ Anlage 1 der Vereinbarung über die Kostenerstattung für die Erledigung von Bauangelegenheiten des Bundes vom 22. September 2023 zwischen BImA und BBR.

⁶⁴ Die Mehreinnahmen sind zweckgebunden. Sie dienen nur zur Leistung der Mehrausgaben bei den Titeln der Hauptgruppen 4, 5 und 8, mit Ausnahme der Titel bei den Titelgruppen 01 und 02.

⁶⁵ Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 8 BHO können auf Basis eines Haushaltsvermerks Mehreinnahmen für bestimmte Ausgaben verwendet werden. Dies gilt insbesondere, wenn hierdurch Anreize zur Erzielung von Mehreinnahmen verstärkt werden oder ein (besonderer) Sachzusammenhang zwischen den Einnahmen und den Ausgaben besteht.

⁶⁶ Dies gilt für die Titel 422 01, 422 03, 427 09 und 428 01.

zeigt.⁶⁷ Unabhängig davon bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass der im Stellenplan des BBR festgelegte Personalbedarf valide ist. In seiner aktuellen Prüfung der Baunebenkosten des BBR stellte der Bundesrechnungshof u. a. fest, dass das BBR keine fundierte und belastbare Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden durchführt. Darüber hinaus hat das BBR organisatorische Spielräume noch nicht ausgeschöpft, sein Personal effizient und effektiv einzusetzen.⁶⁸

Die veranschlagten Einnahmen von 30 Mio. Euro Verwaltungskostenerstattung durch die BImA resultieren nach Auskunft des BMWSB auf Basis einer Schätzung, die überprüft und ggf. nachjustiert werden soll. Setzt man die 95,3 Mio. Euro Ist-Personalausgaben des Jahres 2023⁶⁹ in Bezug zum Personal-Ist von 1 252,5 (Plan-)Stellen des BBR (Stand: 1. Oktober 2023), ergeben sich Personalkosten von 74 251 Euro je besetzte (Plan-)Stelle. Aufbauend auf diesem Kalkulationsbetrag lägen die Personalkosten für die 631 Vollzeitkräfte des BBR, die es laut Verwaltungsvereinbarung für die Erledigung der Bauaufgaben für die BImA benötigt, bei 46,9 Mio. Euro. Dies wäre deutlich mehr als die angesetzten 30 Mio. Euro. Anhand des Wirtschaftsplans 2025 der BImA ist eine Verifizierung der Verwaltungskostenerstattung an das BBR nicht möglich, da diese Ausgabe dort nicht gesondert ausgewiesen ist.

3.6 Bewirtschaftung von Titeln außerhalb des Einzelplans 25

Das BMWSB bewirtschaftet auch Titel aus anderen Einzelplänen. Hierbei handelt es sich insbesondere um Förderprogramme auf dem Gebiet des Wohnungswesens und der Stadtentwicklung im Einzelplan 60.

3.6.1 Förderprogramme im KTF

Die nachstehenden Förderprogramme für Maßnahmen der Stadtentwicklung sind im KTF⁷⁰ veranschlagt:

- Das Programm „Förderung von Maßnahmen zur energetischen Stadtsanierung“ ist Bestandteil des Energiekonzepts der Bundesregierung und wird von der KfW umgesetzt. Mit dem Förderprogramm sollen konzeptionelle und investive Maßnahmen im Quartier zur Erhöhung der Energieeffizienz der Gebäude und der kommunalen Versorgungsinfrastruktur angestoßen werden. Der Haushaltsgesetzgeber hatte nach der haushaltsrechtlichen Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts im

⁶⁷ Im Jahr 2022 wurden bei den flexibilisierten Ausgaben rund 15 Mio. Euro mehr benötigt und im Jahr 2023 rund 5,7 Mio. Euro.

⁶⁸ Das kontradiktorische Verfahren zu der Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

⁶⁹ Ist-Ausgaben 2023 der Titel 422 01, 422 03, 427 09 und 428 01.

⁷⁰ Anlage 3 zum Kapitel 6002 (Wirtschaftsplan 6092).

November 2023 beschlossen, ab dem Jahr 2024 keine neuen Mittel für das Förderprogramm vorzusehen. Die neue Bundesregierung plant hingegen, das Programm mit einer neuen Förderrunde von 75 Mio. Euro fortzusetzen. Davon sollen 6 Mio. Euro im Jahr 2025 abfließen.

- Mit dem Förderprogramm „Anpassung urbaner und ländlicher Räume an den Klimawandel“ will der Bund Maßnahmen von Städten und Gemeinden zur Grün- und Freiraumentwicklung mit hoher Wirksamkeit für Klimaschutz und Klimaanpassung fördern. Die geplanten Investitionen sollen stadtklimatischen Defiziten – wie beispielsweise Hitzeinseln und überflutungsgefährdeten Gebieten – entgegenwirken. Die zu fördernden Projekte hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) beschlossen. Um alle ausgewählten Projekte umsetzen zu können, ist eine neue Verpflichtungsermächtigung von 121,7 Mio. Euro vorgesehen. Hintergrund ist, dass im KTF keine Ausgabereste gebildet werden können. Die insgesamt bereitgestellten Mittel erhöhen sich dadurch nicht.
- Hinsichtlich des Programms „Sanierung kommunaler Einrichtungen im Bereich Sport, Jugend und Kultur“ verweist der Bundesrechnungshof auf die Tz. 3.2.3. Auch in diesem Programm hat der Haushaltsausschuss die zu fördernden Projekte beschlossen. Eine neue Verpflichtungsermächtigung von 260,5 Mio. Euro ist für die bisher nicht in Anspruch genommenen Ausgaben vorgesehen. Die Mittel dienen der Ausfinanzierung bereits ausgewählter Projekte.

In der nachstehenden Tabelle sind die Haushaltsansätze und die Ausgabenentwicklung seit dem Jahr 2022 für diese drei Förderprogramme dargestellt:

Tabelle 4

Vom BMWSB bewirtschaftete Titel des KTF seit dem Jahr 2022

	2022 Soll	2022 Ist	2023 Soll	2023 Ist	Diff. Soll-Ist	2024 Soll	2025 Soll	Änderung zu 2024	
	in Mio. Euro							in %	
Förderung von Maßnahmen zur energetischen Stadtsanierung ^a	73,1	16,6	70,4	20,4	50,0	45,3	41,4	-3,9	-8,6
Anpassung urbaner und ländlicher Räume an den Klimawandel ^b	135,9	3,9	162,7	15,6	-147,1	277,2	247,9	-29,3	-10,6
Sanierung kommunaler Einrichtungen im Bereich Sport, Jugend und Kultur ^c	27,0	0,6	32,0	6,8	-25,2	124,6	229,4	104,8	84,1

Erläuterung:

^a Kapitel 6002 (6092) Titel 661 01.

^b Kapitel 6002 (6092) Titel 685 03.

^c Kapitel 6002 (6092) Titel 891 03.

Quelle: Haushaltspläne 2022 bis 2024; Zweiter Haushaltsentwurf 2025.

Es wird deutlich, dass auch bei den vom BMWSB bewirtschafteten KTF-Titeln in den vorangegangenen Jahren vergleichsweise wenig Mittel abgeflossen sind. Der Bundesrechnungshof hält es für zwingend geboten, bedarfsgerecht zu veranschlagen.

3.6.2 Förderprogramme im Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität

Mit dem zweiten Regierungsentwurf zum Haushalt 2025 hat die Bundesregierung mehrere Förderprogramme für Investitionen in den Wohnungsbau in das neue Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)⁷¹ überführt.

Aus dem Einzelplan 25 handelt es sich um das dort erstmalig im Jahr 2024 etatisierte Programm „Klimafreundlicher Neubau im Niedrigpreissegment – Wohngebäude mit kleinen bis mittleren Einheiten (KNN)“. Ziel ist es, durch Wohneinheiten mit weniger Fläche insbesondere in Ballungsgebieten Wohnraum entstehen zu lassen. Über die Begrenzung der Baukosten will das BMWSB Mieten im niedrigen bis mittleren Preissegment erreichen. Die Neubauten sollen über die gesetzlich vorgeschriebenen Energiestandards hinausgehen. Für Neubewilligungen im Jahr 2025 stehen 650 Mio. Euro über zehn Jahre zur Verfügung, die weitgehend als Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen sind. Im Haushaltsjahr 2025 sollen insgesamt 20,5 Mio. Euro verausgabt werden.⁷² Der Bundesrechnungshof merkt an, dass aus dem SVIK zusätzliche Investitionen des Bundes finanziert werden. Mit der Verschiebung des Titels in das Sondervermögen will das BMWSB das Programm mit den bereits gebundenen Haushaltsmitteln außerhalb seines Einzelplans weiterführen und aufstocken.

Aus dem KTF sollen zwei Förderprogramme in das SVIK überführt werden, die jeweils zwei Teilprogramme enthalten. Im SVIK sind die bisherigen vier Teilprogramme einzeln veranschlagt.

- Der Bund fördert mit dem seit dem Jahr 2023 bestehenden Programm „Klimafreundliches Bauen (KfN)“⁷³ Private und Kommunen beim Bau oder Ersterwerb neu errichteter klimafreundlicher und energieeffizienter Wohn- und Nichtwohngebäude. Für Neubewilligungen im Jahr 2025 ist ein Etat von 1,1 Mrd. Euro bis zum Jahr 2035 vorgesehen. Hierfür sind Ausgaben von 11 Mio. Euro geplant. Die weiteren Ausgaben von 232,5 Mio. Euro im Jahr 2025 dienen der Ausfinanzierung bisheriger Förderrunden.⁷⁴
- Mit dem im Jahr 2024 eingeführten Programm „Gewerbe zu Wohnen (GzW)“ will der Bund Eigentümer und Investoren fördern, die geeignete Gewerbeimmobilien klimafreundlich zu Wohnraum umbauen und Leerstand beseitigen. Für Neubewilligungen im Jahr 2025 sind 60 Mio. Euro vorgesehen, die nahezu komplett als

⁷¹ Anlage 1 zum Kapitel 6002 (Wirtschaftsplan 6093).

⁷² Kapitel 6093 Titel 893 71.

⁷³ Im Jahr 2023 hieß das Programm noch „Klimafreundlicher Neubau“.

⁷⁴ Kapitel 6093 Titel 893 72.

Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen sind.⁷⁵ Das Programm soll nach Angabe des BMWSB wegen Kapazitätsengpässen der KfW erst im laufenden Jahr 2025 starten.

- Mit dem ebenfalls im Jahr 2024 eingeführten Programm „Wohneigentumsförderung für Familien (WEF)“ fördert der Bund den Neubau und Erwerb von neuem klimafreundlichem Wohneigentum durch Familien mit Kindern und mittlerem oder niedrigem Einkommen. Für Neubewilligungen im Jahr 2025 ist ein Budget von 250 Mio. Euro für 20 Jahre geplant. Hiervon sollen 8,7 Mio. Euro im Jahr 2025 verausgabt werden. Die weiteren 28,2 Mio. Euro dienen der Ausfinanzierung bisheriger Förderrunden.⁷⁶
- Mit dem Programm „Jung kauft Alt (JkA)“ will der Bund den Erwerb von sanierungsbedürftigen Bestandsgebäuden zur Selbstnutzung fördern. Auflage ist, das Gebäude nach dem vorgesehenen ökologischen Standard zu sanieren. Das Programm ist im September 2024 gestartet. Antragsberechtigt sind ausschließlich Familien mit mittlerem oder niedrigem Einkommen, in deren Haushalt mindestens ein Kind gemeldet ist. Für Neubewilligungen im Jahr 2025 sind 350 Mio. Euro vorgesehen. Insgesamt sollen 36,9 Mio. Euro im Jahr 2025 verausgabt werden, davon 8,7 Mio. Euro für Neubewilligungen.⁷⁷

Bei allen Programmen handelt es sich um Projektförderungen in Form von zinsvergünstigten Krediten. Sofern auch Kommunen gefördert werden, erhalten diese einen nicht rückzahlbaren Investitionszuschuss.⁷⁸ Die KfW führt die Programme durch. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass der Haushaltsgesetzgeber nicht detailliert erkennen kann, welche Mittel für laufende und welche für neue Programmscheiben vorgesehen sind.⁷⁹ Er empfiehlt – wie bei anderen Förderprogrammen des BMWSB⁸⁰ – eine entsprechende tabellarische Erläuterung bei den Titeln aufzunehmen.

4 Wesentliche Einnahmen

Der Einzelplan 25 enthält nur wenige Einnahmetitel. Insgesamt sind Einnahmen von 176,8 Mio. Euro im Jahr 2025 eingeplant. Hierauf entfallen allein 138,2 Mio. Euro auf die Rückflüsse aus Darlehen des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaus und aus Reichsbaudarlehen⁸¹ und die erstmals angesetzten 30 Mio. Euro Verwaltungskostenerstattung der BImA an das BBR (vgl. Tz. 3.5). Seit Bestehen des Einzelplans 25 sind die veranschlagten Einnahmen permanent rückläufig.⁸²

⁷⁵ Kapitel 6093 Titel 893 73.

⁷⁶ Kapitel 6093 Titel 893 74.

⁷⁷ Kapitel 6093 Titel 893 75.

⁷⁸ Klimafreundlicher Neubau im Niedrigpreissegment, Klimafreundliches Bauen und Gewerbe zu Wohnen.

⁷⁹ Es ist nur gesondert ausgewiesen, welche Mittel für Neubewilligungen vorgesehen sind.

⁸⁰ Vgl. beispielsweise Kapitel 2501 Titel 882 06 (Sozialer Wohnungsbau).

⁸¹ Kapitel 2501 Titelgruppe 01.

⁸² In den Jahren 2022 bis 2024 waren Einnahmen von 265,7, 245,4 und 242,7 Mio. Euro etatisiert.

5 Ausblick

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass auch in den nächsten Haushaltsjahren der Aufgaben- und Ausgabenschwerpunkt des BMWSB im Einzelplan 25 beim Wohnungswesen und bei der Stadtentwicklung liegen wird. In diesen Bereichen sind auch nahezu sämtliche der 4,7 Mrd. Euro Verpflichtungsermächtigungen für das Haushaltsjahr 2025 vorgesehen. Hierbei handelt es sich in wesentlichen Teilen um primäre Aufgaben der Länder.

Die Finanzplanung sieht vor, dass der Etat für den Einzelplan 25 kontinuierlich bis zum Jahr 2029 auf 9,2 Mrd. Euro steigen soll.⁸³ Dies wäre im Vergleich zu den geplanten Ausgaben von 7,4 Mrd. Euro im Jahr 2025 eine Steigerung um 24,3 % und gegenüber der erstmaligen Veranschlagung des Einzelplans 25 im Bundeshaushalt im Jahr 2022 eine Steigerung um 85,5 %⁸⁴.

Ein erheblicher Teil des Gesamtetats 2025 des BMWSB im Einzelplan 25 ist für Finanzhilfen vorgesehen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWSB diese regelmäßig auf ihre zwingende Notwendigkeit überprüft und degressiv gestaltet, wie es verfassungsrechtlich vorgesehen ist.

Schneider

Volckart

Beglaubigt: Leubecher, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

⁸³ Anlage 1 der Kabinettsvorlage des BMF vom 23. Juli 2025 zum zweiten Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2025 und Eckwerte des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2026 und des Finanzplans 2025 bis 2029.

⁸⁴ Der Etat 2022 des Einzelplans 25 belief sich auf knapp 5 Mrd. Euro. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass hierin noch nicht der vollständige Personalhaushalt abgebildet war und damit auch Ansätze in Titeln bei den Kapiteln 2511 und 2512 fehlten.